

Memorias

Foro internacional

La competitividad de las ciudades y la gestión tributaria



Memorias

Foro internacional



La competitividad de las ciudades y la gestión tributaria

Bogotá, julio de 2010





La competitividad de las ciudades y la gestión tributaria

® Cámara de Comercio de Bogotá

® Secretaría Distrital de Hacienda

Esta publicación es una compilación de las ponencias de experiencias y mejores prácticas en la modernización de la gestión tributaria, presentadas con ocasión del Foro internacional “La competitividad de las ciudades y la gestión tributaria” que se realizó el 10 de diciembre de 2009. Este foro lo organizó la Cámara de Comercio de Bogotá en asocio con la Secretaría Distrital de Hacienda.

El contenido de las conferencias es responsabilidad de los autores y no compromete el nombre de las instituciones patrocinadoras.

Instituciones patrocinadoras:

Cámara de Comercio de Bogotá

Secretaria Distrital de Hacienda

ISBN: 978-958-688-335-1

Diseño de carátula: Isabel Fernández Fernández

Diseño interior: fernandez.isa@gmail.com

Corrección de estilo: Diego Losada Laguado

Coordinación editorial: Liliana Patricia Páez Duque y John Wilson Buitrago Acosta

Impreso por: Legis S.A.

Hecho en Colombia

Printed and made in Colombia

Julio 2010

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrado en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio sea mecánico, fotoquímico, electrónico, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de los autores y editores.

Cámara de Comercio de Bogotá

María Fernanda Campo Saavedra
Presidenta Ejecutiva

Luz Marina Rincón Martínez
Vicepresidenta Ejecutiva

Lina María Castaño Mesa
Vicepresidenta de Gestión Cívica y Social

Ricardo Ayala Ramírez
Director de Estudios e Investigaciones

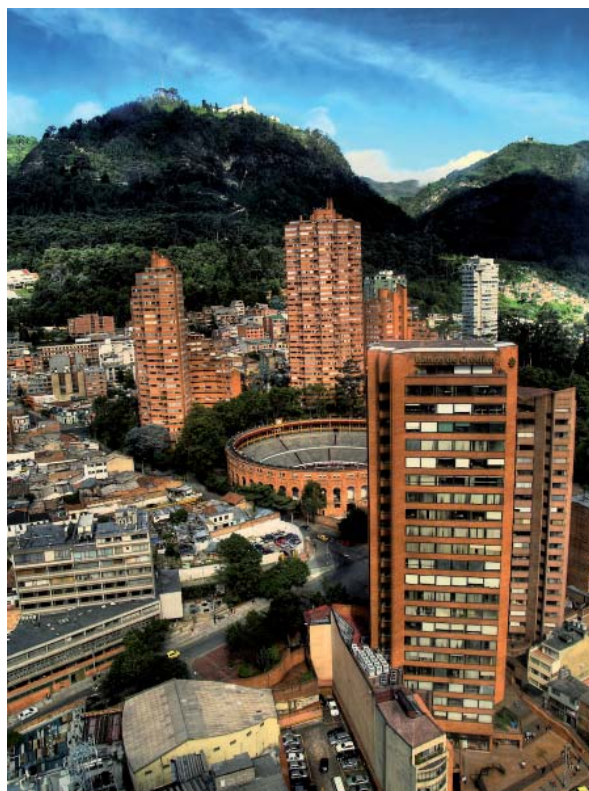
Liliana Patricia Páez Duque
John Wilson Buitrago Acosta
Asesores
Dirección de Estudios e Investigaciones

Secretaría Distrital de Hacienda

Samuel Moreno Rojas
Alcalde Mayor de Bogotá

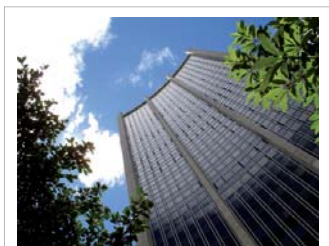
Juan Ricardo Ortega López
Secretario Distrital de Hacienda

Gloria Nancy Jara Beltrán
Directora Distrital de Impuestos





Contenido



Bogotá, Colombia

Presentación 6

Introducción 7



Río de Janeiro, Brasil

Experiencias exitosas 8

- *Caso La Rioja, España* 9
- *Caso Chile* 22
- *Caso São Paulo, Brasil* 34



Palacio de la Moneda
Santiago de Chile, Chile

Mejores prácticas 37

- *Los servicios tributarios electrónicos* 38
- *El control fiscal de grandes contribuyentes* 49
- *El cobro en Latinoamérica* 59
- *La gestión de cobro y cartera* 82

Conclusiones 110



Presentación

Las ciudades del mundo compiten por lograr un clima de negocios que facilite y promueva las actividades productivas y la inversión. En ese sentido, la facilidad y simplicidad que ofrezca el sistema tributario a los ciudadanos y empresarios, es un factor clave en la construcción de un mejor entorno de negocios y clima para la inversión.

En el caso de Bogotá, una de sus fortalezas es la solidez de sus finanzas. Activo que se ha construido a lo largo de los últimos años y que actualmente coloca a la ciudad como modelo de gestión financiera con alto grado de confianza entre los inversionistas internacionales. Solidez que se ha sustentado en la continuidad de la política de fortalecimiento de los ingresos, control de los gastos y generación de cultura tributaria.

Como resultado de la política, los ingresos tributarios se multiplicaron por cuatro, al pasar de \$ 1 billón en 1993 a \$ 4,1 billones en el 2009; y la inversión pasó de \$ 0,7 billones a \$ 7,1 billones en el mismo período; de tal forma que hoy tenemos una ciudad con finanzas estables y con una mayor cultura tributaria, que ha permitido aumentar los niveles de inversión pública en programas estratégicos para el mejoramiento del entorno y la calidad de vida de los ciudadanos.

Paralelo al fortalecimiento financiero, la ciudad ha avanzado en el proceso de simplificación de trámites para facilitar el desarrollo productivo, la formalización de las empresas, mejorar el entorno para hacer negocios en la ciudad y avanzar en el proceso de transformación productiva de sectores de clase mundial.

En esa dirección, en alianza con los gobiernos nacional, distrital y departamental, a través del programa de simplificación de trámites, se redujo el número de pasos para crear empresa de diecisiete a sólo dos días. Por otro lado, en alianza con el Banco Mundial y la Alcaldía Mayor se adelantó el programa de visitas inspectivas con el cual se ha integrado en un solo trámite, distintos procesos que se traducían en costos y en tiempo para los empre-

sarios, contexto que facilita la puesta en marcha de la empresa en condiciones formales.

A pesar de lo anterior, existen grandes retos para la ciudad en materia de simplificación y modernización de la gestión tributaria, donde las experiencias internacionales en mejores prácticas de gestión tributaria son un referente necesario en la modernización del sistema tributario distrital.

Es por ello que para mejorar la eficiencia en la gestión tributaria, las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, contribuir al fortalecimiento de un mejor entorno para los negocios, facilitar la formalización empresarial, simplificar el número de pagos y reducir el tiempo de liquidación y pago de impuestos, se requiere avanzar en la modernización de la gestión tributaria de la ciudad con criterios internacionales.

Para cumplir con el anterior propósito, la Secretaría de Hacienda Distrital y la Cámara de Comercio de Bogotá realizaron una alianza estratégica para conocer experiencias internacionales en modernización y simplificación de sistemas tributarios de otras ciudades del mundo.

El Foro Internacional La competitividad de las ciudades y la gestión tributaria se realizó el 10 y 11 de diciembre del 2009, con la asistencia de más de diez expertos internacionales. Se presentaron experiencias en modernización tributaria realizadas por otras ciudades en el marco internacional y las mejores prácticas tributarias que han implementado ciudades como Santiago de Chile, Lima, Ciudad de México, La Rioja y Rio de Janeiro.

Esperamos que este documento de compilación de memorias del foro sea un insumo de gran importancia para las autoridades locales y los empresarios, para ampliar el conocimiento y la información sobre prácticas exitosas de modernización y simplificación de los sistemas de tributación y que para la Administración Distrital son un referente para la formulación de prácticas que promueven y facilitan la actividad empresarial en la ciudad.



Introducción

Con el propósito de conocer y analizar la experiencia que han tenido distintas ciudades en el mundo, a través de la implementación de proyectos y acciones para modernizar la gestión tributaria, la Dirección Distrital de Impuestos de la Secretaría Distrital de Hacienda y la Cámara de Comercio de Bogotá realizaron el Foro sobre “La competitividad de las ciudades y la gestión tributaria”; espacio de encuentro entre las autoridades, los empresarios, la academia y la comunidad en general, para identificar mejores prácticas y experiencias exitosas en procesos de modernización tributaria y la construcción institucionales favorables para el desarrollo de la actividad económica.

A nivel internacional las ciudades y regiones compiten por tener un clima de negocios que facilite y promueva las actividades productivas, facilite la inversión, la generación de empleo e ingresos de calidad. Adicionalmente, concentran esfuerzos en promover el emprendimiento y mejorar el recurso humano. Para ello, en muchas ciudades del mundo se hacen esfuerzos para contar con una plataforma de servicios moderna y con instituciones que facilitan la actividad productiva.

La experiencia internacional muestra que las ciudades a través de un gran esfuerzo para mejorar sus estructuras tributarias logran consolidar plataformas urbanas atractivas. En esto juega un papel muy importante la simplicidad, equidad, la racionalidad y la eficiencia del sistema tributario para lograr generar los recursos necesarios para mejorar la calidad de vida y ser un factor que contribuya a mejorar la competitividad.

La solidez de las finanzas públicas es un activo que facilita la gobernabilidad de las ciudades como generador de recursos. En el caso de Bogotá éste es un activo que se ha venido construyendo de tiempo atrás y que coloca a la ciudad como un modelo de gestión financiera con un alto grado de confianza entre los inversionistas internacionales; solidez que se ha sustentado en la continuidad de las políticas de fortalecimiento de los ingresos, el control del gasto y la generación de una cultura tributaria. Esta política ha permitido aumentar los niveles de inversión pública en programas estratégicos para el mejoramiento del entorno y la calidad de vida de los ciudadanos. Además la ciudad también ha mejorado en la sim-

plificación de los trámites que facilitan la actividad productiva.

Como se ha demostrado en otros países como México, Perú, Chile o Brasil, la simplificación tributaria ha sido una herramienta fundamental que ha permitido propiciar la formalización de las microempresas, elevar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y estimular el crecimiento.

En América Latina, Bogotá es una de las ciudades más atractivas para vivir y hacer negocios y a nivel nacional Bogotá se ha consolidado en el primer centro de desarrollo económico de Colombia. Bogotá representa el 26% del PIB de la nación y ha concentrando su actividad productiva en el sector de servicios como le sucede a las grandes ciudades. La ciudad tiene más de 240 mil empresas, y anualmente se crean más de 50 mil empresas. En términos demográficos, Bogotá concentra el 19% de la población colombiana siendo el sexto mercado de ciudades de América latina según el tamaño de población. Entre el 2003 y el 2009 la ciudad pasó del puesto 16 al puesto 6 en el ranking de ciudades más atractivas para los negocios.

Varios factores explican la posición competitiva de la ciudad: Primero, cada vez se reconoce más en América latina, que una condición necesaria para lograr mejores resultados en competitividad es la cooperación público – privada. Entre las cincuenta ciudades, este es uno de los factores en los que Bogotá se destaca como la segunda ciudad que más ha fortalecido esa cooperación para atraer y retener proyectos de inversión y negocios. Segundo, el esfuerzo que han realizado administraciones anteriores para recuperar y cualificar el entorno urbano de la ciudad, tener mejor calidad de vida y contar con mejores condiciones del entorno para los negocios por su facilidad. Hoy se reconoce internacionalmente a Bogotá como una ciudad atractiva para vivir y desarrollar los negocios en América latina.

Sin lugar a duda las ponencias que se presentan a continuación son un valioso instrumento para las autoridades distritales, los empresarios y el gobierno de la ciudad para orientar la política tributaria de la ciudad a partir del conocimiento cercano de experiencias exitosas y con el claro propósito de convertir a la ciudad en una de las cinco ciudades más competitivas de América Latina.



- *Caso La Rioja, España*
- *Caso Chile*
- *Caso São Paulo*

Foto: Stock.xchng.vi. Río de Janeiro, Brasil.

Experiencias exitosas

Caso La Rioja, España

Jesús Presa Leal
Presidente Tribunal Económico Administrativo Regional
de La Rioja – España



PREMISAS PARA LA EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Antes de exponerles unas concretas prácticas que se han puesto en marcha en España, voy a efectuar una serie de consideraciones generales, que como verán no son más que una reflexión sobre lo obvio, pero que nos servirán para delimitar el contexto en el que debe gestarse cualquier medida que adoptemos encaminada a mejorar la gestión tributaria, para que la misma sea fructífera.

A. Aplicación del sistema tributario

La Administración Tributaria tiene como misión la efectiva aplicación del sistema tributario correspondiente al ente público territorial en el que se ubique, ya sea estatal, regional o local.

La aplicación del sistema tributario supone recaudar recursos del sector privado para proporcionar al sector público los fondos necesarios con los que pueda atender la prestación de los servicios públicos que tenga encomendados.

El recaudo de recursos del sector privado no es asumida con complacencia por los ciudadanos llamados a pagar impuestos. Con el surgimiento del Estado moderno se imponía a los ciudadanos dos grandes obligaciones, servir al ejército y pagar impuestos. Pero así como al servicio militar a veces se iba con alegría y cantando, no se



Foto: Stock.xchng.vi. Madrid, España.

recuerda a nadie que pague sus impuestos con alegría. De forma que la Administración Tributaria se va a desenvolver en sus relaciones con los ciudadanos en un clima que no va a resultar cómodo ni fácil.

B. Conciencia fiscal

Por ello es esencial la formación de una conciencia fiscal en la ciudadanía que la lleve a asumir la aplicación del sistema tributario y a cumplir voluntariamente sus obligaciones fiscales.

Podemos destacar tres factores claves en la formación de esa conciencia fiscal:

- La eficiencia de la Administración Tributaria.
- La existencia de un sistema tributario justo.
- La racionalidad y eficiencia del gasto público.

1. Eficiencia de la Administración Tributaria

Los que prestamos nuestros servicios en la Administración Tributaria, tenemos una especial responsabilidad en la aplicación del sistema tributario con eficiencia y generalidad, lo que sin duda contribuirá a forjar una conciencia fiscal entre los ciudadanos.

Podemos diferenciar dos grandes campos de actuación de la Administración Tributaria; por un lado, el que vamos a denominar como campo o área de control y lucha contra el fraude y, por otro, el área o campo de las actuaciones de información y asistencia. El área de control debe centrar su actuación sobre aquellos que incumplen sus obligaciones tributarias. Cada día la Administración Tributaria debe ponérselo más difícil a los que no cumplen adecuadamente sus obligaciones tributarias, de forma que las probabilidades de detectar las conductas elusivas del pago de impuestos sean cada vez más elevadas, y que la actuación de la Administración sobre los defraudadores tenga unas consecuencias que hagan poco rentable el incumplimiento. A su vez, las actuaciones de información y asistencia deben procurar que a quienes tienen voluntad de cumplir con sus obligaciones tributarias les resulte más fácil su cumplimiento. De esta forma, ambos campos de actuación se complementan e interactúan para lo-

grar el objetivo estratégico que debe perseguir toda Administración Tributaria, cual es el de incrementar los niveles de cumplimiento voluntario por parte de los ciudadanos.

Ninguna Administración Tributaria sería capaz de obtener un nivel aceptable de ingresos tributarios si la gran mayoría de los obligados incumpliera las obligaciones a su cargo y las mismas tuvieran que ser exigidas coercitivamente, pues se carecería de capacidad operativa para ello. Por tanto, para que la Administración Tributaria pueda llevar a cabo con éxito su misión consistente en obtener un nivel de ingresos suficiente para la cobertura del gasto público previsto, es imprescindible que exista un alto grado de cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, lo que presupone un cierto grado de aceptación del sistema tributario por los ciudadanos. Lo que acabamos de decir se observa claramente al analizar el peso específico que en cualquier Administración Tributaria tiene la recaudación derivada del cumplimiento voluntario de los contribuyentes con respecto a la que deriva de las actuaciones de control desarrolladas; así, por poner un ejemplo, en el caso de la Agencia Tributaria Española, según su Informe Anual de Recaudación Tributaria correspondiente a 2008, de la recaudación líquida obtenida, el 95,3% procede del denominado “*contraído simultáneo*”, y constituye el reflejo del cumplimiento voluntario de los contribuyentes mediante autoliquidaciones y otras liquidaciones (en formalización, liquidaciones aduaneras por IVA, importación e impuestos especiales y por tráfico exterior) sin *contraído* previo. La recaudación de “*contraído previo*” supone el 4,7% y la misma deriva básicamente de ingresos procedentes de los procesos de control y de autoliquidaciones presentadas sin ingresar su importe con reconocimiento de deuda (imposibilidad de pago, solicitud de aplazamiento o fraccionamiento o compensación).

Por tanto, es esencial contar con una Administración que de forma eficiente actúe en los dos campos que acabamos de señalar, ofreciendo todas las facilidades posibles a quien quiere cumplir, minimizando los costes indirectos asociados al cumplimiento de obligaciones tributarias y poniendo todas las trabas

a quien no quiere hacerlo, pues se va a encontrar con una Administración capaz de detectar y corregir el fraude.

La existencia de una Administración Tributaria eficiente contribuye a la formación de la conciencia fiscal en la ciudadanía y se convierte en un factor determinante para incrementar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

Pero en la formación de una conciencia fiscal en la sociedad, además de la propia actuación de la Administración Tributaria, hay otros dos factores que van a tener un papel importante, como son el disponer de un sistema tributario justo y muy especialmente la eficiencia en el gasto público.

Se trata de dos factores en principio exógenos a la propia Administración Tributaria, pero que incidirán en la mayor o menor aceptación por la sociedad de su actuación.

2. Sistema tributario justo

Respecto a la existencia de un sistema tributario justo, la Administración Tributaria como órgano gestor, sin competencias directas en la fijación de la política tributaria o la producción normativa, puede llegar a tener un cierto nivel de influencia mediante las propuestas normativas que elabore en la medida que sean trasladadas y aceptadas por los órganos con potestad normativa.

Debe tratarse de un sistema tributario que acoja los valores, que establecen las constituciones en la mayoría de los países, conformadores de la justicia tributaria, con especial referencia al de capacidad económica, que no genere inequidades, que no tenga carácter confiscatorio, de forma que sea posible el cumplimiento de las obligaciones tributarias que impone, además de utilizar una adecuada técnica normativa en la configuración de la relación jurídico-tributaria y de las distintas figuras impositivas.

3. Racionalidad y eficiencia del gasto

Pero sin duda, el factor que tiene una influencia decisiva en la conciencia fiscal de los ciudadanos es

la percepción que éstos tienen de la racionalidad y eficiencia del gasto público.

La actividad financiera de los entes públicos tiene dos caras, la del ingreso y la del gasto. La Administración Tributaria únicamente tiene una intervención directa sobre la faceta del ingreso público, de forma que una vez obtenidos los recursos financieros cesa su intervención. Pero no puede olvidarse que el ingreso público no es un fin en sí mismo, sino que tiene como objetivo esencial financiar el gasto y se justifica, básicamente, por la necesidad de financiar los gastos públicos. Por tanto, existe una estrecha conexión entre el ingreso y el gasto público. Los tributos son la principal fuente de ingresos públicos, y por ello es esencial que los ciudadanos sean conscientes de la necesidad de pagar los mismos, porque con su producto se van a atender necesidades sociales que a ellos les parezcan suficientemente importantes como para compensar el sacrificio que su pago comporta.

El peso relativo de los ingresos tributarios sobre los ingresos públicos es en España mucho más acentuado en la nación (donde en el presupuesto para 2009, los ingresos tributarios representan el 91,3% del presupuesto total de ingresos). Sin embargo, aún siendo importante, su papel es menor en las entidades locales. Así, por ejemplo, en los presupuestos de los ayuntamientos de Logroño y Madrid del 2009, por referirnos a dos ciudades, los ingresos tributarios representan el 45,2% y el 55,7%, respectivamente, del total del presupuesto de ingresos. Es más, dentro de los ingresos tributarios de los entes locales, tienen un papel importante las tasas, que constituyen una categoría de tributo en la que va a existir una correspondencia directa entre el servicio prestado por el ente público al ciudadano y la tasa que satisface por ello, a diferencia de lo que sucede con la principal categoría de tributos, los impuestos, en que no se da esa correlación. Así, en los presupuestos de los ayuntamientos citados, las tasas representan el 43% y 34% de la totalidad de sus ingresos tributarios presupuestados.

La mayor o menor aceptación del sistema tributario dependerá en qué se gasten los fondos recaudados,

actuación que le es ajena a la propia Administración Tributaria.

Para que los ciudadanos lleguen a asumir la aplicación del sistema tributario es preciso que, con el mismo, se financien unos servicios públicos apreciados y valorados por la mayoría de la sociedad (carreteras, hospitales, colegios, universidades, pensiones, etc.). Por el contrario, si los ciudadanos consideran que los fondos públicos se emplean ineficazmente por contar con unas infraestructuras y unos servicios públicos deficientes y que no mejoran, se provoca un rechazo al sistema tributario y a la actuación de la Administración Tributaria, a la que se hace responsable, sin serlo, de la ineficacia de los gestores del gasto.

En estos casos conviene que la Administración, de forma realista, reconozca las limitaciones de la situación de partida y trate de explicar la mejora que puede experimentarse, exponiendo los kilómetros de carreteras o autovías que pueden construirse o el número de camas hospitalarias o de plazas en la universidad, que pueden dotarse, con un determinado nivel de recaudación tributaria para que los ciudadanos puedan apreciar el avance que su sacrificio comporta.

Esta evaluación que efectúan los ciudadanos del empleo de los recursos públicos, puede resultar más favorable en el ámbito local que en el estatal, y ello porque en el ámbito local el ciudadano está mucho más próximo a los servicios públicos que se prestan y si los mismos atienden o no a sus necesidades, como por ejemplo, que se eviten los colapsos circulatorios con una buena red vial, que haya una buena red de transporte público que permita un desplazamiento ágil y cómodo en la ciudad, que haya una policía municipal que proporcione seguridad ciudadana, que existan unos buenos servicios de limpieza, alumbrado y alcantarillado públicos, etc. Además, como ya se ha apuntado, las tasas adquieren un papel relevante en la esfera local y las mismas comportan una actuación administrativa como contraprestación directa e inmediata a su pago.

Deben, por tanto, establecerse mecanismos que permitan el control y transparencia del gasto público

para que éste se realice con rigor y de forma eficiente; de hecho, hay voces que defienden la existencia de una inspección equivalente a la tributaria en el ámbito del gasto público, pero ésta es una cuestión ajena a la actuación de la Administración Tributaria.

De la relación entre estos tres factores: eficiencia de la Administración Tributaria, justicia del sistema tributario y eficacia en el gasto, surge la confianza del contribuyente que será el fundamento básico de su conciencia fiscal.

Crear esa conciencia fiscal en la sociedad resulta vital, para que en la recaudación de los tributos se tenga que vencer únicamente la resistencia de todo individuo a desprenderse de parte de lo suyo, pero que la misma no se vea reforzada por considerar injusto el tributo, insuficientes los servicios públicos recibidos a cambio, mal empleados los fondos públicos recaudados o por la inoperatividad de la Administración Tributaria.

C. Premisas para la eficiencia de la Administración Tributaria

Conseguir una Administración Tributaria eficiente requiere una planificación integral del conjunto de sus actuaciones, las cuales deben presentar una cohesión interna y ser congruentes con los objetivos de la organización, cualquiera que sea la oficina, dependencia, unidad administrativa, o empleado que las lleve a cabo.

La Administración Tributaria en el desarrollo de su actividad está trasladando permanentemente mensajes a la ciudadanía, en ocasiones de forma consciente y expresa, como en las campañas publicitarias o de comunicación que realice o en el desarrollo de actuaciones en el seno de cualquier procedimiento tributario y en otras ocasiones de forma inconsciente o tácita, por ejemplo con su inactividad ante determinadas circunstancias, con la actitud de los empleados en el ejercicio de sus funciones, etc. Debe procurarse que esa multiplicidad de mensajes que se lanzan vayan todos en la misma línea, manteniendo la coherencia del mensaje institucional, para no dañar la credibilidad de la institución, extreman-

do el cuidado para que haya una sintonía entre lo que se predica y lo que hace la institución. Así podemos decir que la credibilidad de la institución se resiente y se ve seriamente dañada si, por un lado, en determinadas campañas publicitarias o en las ruedas de prensa de sus responsables se afirma una cosa y en las oficinas se hace otra distinta. No se pueden vender las excelencias de la organización. Y que cuando los ciudadanos acuden a sus oficinas, se encuentren a los empleados leyendo el periódico y atendiéndoles con desidia o desgana. De la misma manera, no se debe emprender una campaña de comunicación ofreciendo un determinado servicio de información y asistencia si no se está en condiciones de prestarlo debidamente, como sucedería, por ejemplo, si no se dispone de los recursos humanos necesarios, lo que originaría grandes colas y tiempos de espera desmesurados.

Para mantener la coherencia en esa continua y permanente lluvia de mensajes que emanan de la organización, es imprescindible involucrar a todo el personal que preste servicios en la Administración Tributaria, cualquiera que sea su categoría profesional, sin olvidar ni descuidar a nadie. Por ello debe prestarse especial atención no sólo a la comunicación externa de la organización, sino también a la comunicación interna dirigida a todos los empleados y, en especial, a los que desarrollan su trabajo directamente con el público. Comunicación interna que debe sustentarse en tres pilares básicos: la información, la formación y la motivación del personal.

Lo expuesto hasta el momento nos permite afirmar que la eficiencia de la Administración Tributaria no puede ser el fruto de prácticas aisladas, por muy brillantes que éstas sean, sino que obedece a una planificación integral de todas sus actuaciones, delimitando la estrategia global que debe orientar toda actuación y las medidas específicas que se deben adoptar.

D. Prácticas que pueden contribuir a lograr la eficiencia

Voy a referirme a una serie de prácticas, llevadas a cabo en España, que pueden contribuir al logro

de la eficiencia de la Administración Tributaria; pero claro está que las mismas no pueden ser islas perdidas en el océano, sino que deben encuadrarse en esa planificación integral apuntada.

Para facilitar la exposición, voy a agrupar estas prácticas en dos grandes apartados, por un lado, las que podemos denominar como “alianzas institucionales” y, por otro, las que llamaremos “administración electrónica”. Aunque como ya veremos, la ejecución material de las primeras también se va a llevar a cabo a través de medios telemáticos, por lo que podían igualmente presentarse bajo la cobertura de “administración electrónica” en su faceta de relaciones interadministrativas.

1. Alianzas institucionales

Toda norma que establece el régimen jurídico de un ente público, contiene una declaración de principios relativa a las relaciones entre las distintas administraciones públicas, proclamando expresamente los principios de colaboración, cooperación y asistencia mutuas.

Ahora bien, en la práctica dichos principios se quedan en la mayoría de los casos en una mera declaración programática, reduciéndose la colaboración y asistencia a casos esporádicos y a través de cauces poco ágiles; por ello deben resaltarse las experiencias en que la colaboración interadministrativa se convierte en una realidad operativa, extendiéndose a la generalidad de los casos mediante cauces ágiles y fluidos.

Se trata de un aspecto que adquiere una especial trascendencia en los ayuntamientos, cuya competencia territorial se circunscribe al ámbito del municipio, en el cual pueden desplegar con total efectividad todas sus facultades. Pero esa efectividad puede llegar a perderse si tuvieran que actuar coercitivamente sobre personas que no residen ni tienen elementos patrimoniales en ese ámbito municipal. Pensemos, por ejemplo, en un ayuntamiento que tiene que recaudar un impuesto devengado o causado en su ámbito territorial de competencias, que no se ha satisfecho en período voluntario de ingreso

y en el que el obligado al pago no tiene domicilio ni ningún elemento patrimonial en ese municipio. Las posibilidades de éxito en la gestión recaudatoria del ayuntamiento serían muy reducidas, a no ser que se cuente con el auxilio de otro ente público, cuyo ámbito territorial de competencias sea más amplio y pueda actuar coercitivamente sobre el deudor.

Por ello, las entidades locales deben tener un especial interés en establecer alianzas institucionales con otros entes públicos, que posibiliten desplegar una actuación coercitiva y eficaz fuera de su ámbito territorial.

En España, la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Federación Española de Municipios y Provincias han suscrito una serie de convenios en esta línea, que pretenden establecer un sistema estable de colaboración mutua en los ámbitos de gestión tributaria, recaudación en vía ejecutiva de los tributos propios de las entidades locales y en el de suministro e intercambio de información. Se trata de convenios a los que puede adherirse cualquier entidad local española (ayuntamiento, diputación provincial, cabildo insular, mancomunidad de municipios, etc.). La adhesión debe ser íntegra a todo el convenio. Se trata de los siguientes convenios:

- Recaudación en vía ejecutiva de los tributos de las entidades locales por parte de la Agencia Tributaria.
- Intercambio de información tributaria y colaboración en la gestión recaudatoria con las entidades locales.
- Suministro de información de carácter tributario a las entidades locales.
- Presentación telemática por parte de las entidades locales de declaraciones y comunicaciones tributarias en representación de terceros.

El texto íntegro de los convenios se puede consultar en la página web de la Agencia Estatal de Administración Tributaria www.agenciatributaria.es, o bien en www.aeat.es a través de la pestaña de “Colaboradores” y después en “Entidades locales”.

En lo que aquí nos interesa vamos a centrarnos en los dos primeros, señalando que el contenido del

tercero está subsumido íntegramente en el segundo, que tiene una mayor amplitud.

a. Convenio para la recaudación en vía ejecutiva de los tributos de las entidades locales por parte de la Agencia Tributaria

El convenio establece un sistema a través del cual la Agencia Tributaria asume la recaudación ejecutiva de los tributos propios de las entidades locales, posibilitando que la gestión recaudatoria pueda realizarse en todo el territorio nacional.

Se trata de garantizar el ejercicio de las funciones de recaudación ejecutiva fuera del ámbito de competencia territorial de la entidad local.

El convenio delimita pormenorizadamente las funciones que corresponden a la Agencia Tributaria y a la entidad local. La entidad local expedirá la providencia de apremio, que es el título ejecutivo que permite proceder coactivamente contra el patrimonio del deudor, y a partir de ahí el resto de las actuaciones ejecutivas (embargo, enajenación de bienes, etc.), incluida la notificación de la propia providencia de apremio, que las realiza la Agencia Tributaria. Resumiendo, su funcionamiento es el siguiente: no pagado un tributo local en su período voluntario de ingreso, el órgano competente de la entidad local expide la correspondiente providencia de apremio. Y puede optar por asumir directamente la gestión recaudatoria o remitirla a otros órganos con los que haya concertado esa función. Al ente local le interesa la remisión de la deuda a la Agencia Tributaria, si el deudor tiene su domicilio fuera de su ámbito territorial de competencias. La entidad local remitirá con una periodicidad máxima mensual a la Agencia Tributaria un único envío informático que englobe las deudas apremiadas, cuya gestión recaudatoria se quiera encomendar a la Agencia Tributaria. Se fija un límite cuantitativo de que el principal de cada deuda a recaudar tenga un importe mínimo de 150 euros.

El régimen de recursos contra los actos de gestión recaudatoria dictados por los órganos de la Agencia Tributaria será el que establece la Ley de Haciendas

Locales, que difiere del régimen general de recursos de la Ley General Tributaria.

Para la cobertura del coste que implica la recaudación asumida por la Agencia Tributaria, se establece un coste del servicio a abonar por la entidad local que se concreta en el 8% de las bajas por ingreso, el 4% de las bajas por anulación (con el objeto de que la entidad local extreme su diligencia en la remisión de deudas apremiadas no afectadas de vicios que puedan determinar la anulación de la providencia) y el 2% de las bajas por insolvencia. No obstante, el coste de prestación del servicio en ningún caso podrá ser superior al importe líquido recaudado con carácter anual. Mensualmente se practica a cada entidad local la liquidación de los importes recaudados en el mes anterior, transfiriéndose el importe resultante a la cuenta designada al efecto.

Es un sistema ágil, pues generado mensualmente el fichero informático con las deudas apremiadas cuya recaudación se quiere encomendar a la Agencia Tributaria, se remite telemáticamente y la Agencia Tributaria emite el documento de comunicación de la providencia de apremio y procede a su notificación al deudor, y a llevar a cabo el resto de las actuaciones ejecutivas.

La entidad local dispone de esta forma de un instrumento fluido y ágil para posibilitar la gestión recaudatoria frente a deudores sin domicilio ni bienes en su ámbito territorial de competencias, lo que sin duda comportará una mayor eficiencia en la recaudación de los tributos locales al impedir que queden bolsas de deudores tributarios frente a los que no se actúe por la limitación competencial territorial del ente local.

b. Convenio en materia de intercambio de información tributaria y colaboración en la gestión recaudatoria con las entidades locales

Con este convenio se establece un sistema estable y periódico de intercambio de información entre la Agencia Tributaria y las entidades locales, ágil y con reducido costo, lo que se consigue con la utilización de las nuevas tecnologías que facilitan el uso

y circulación de la información de forma masiva e inmediata.

En este Convenio podemos diferenciar un triple objetivo:

i) Intercambio de información para finalidades tributarias

La Ley General Tributaria española establece el principio general de que los datos obtenidos por la Administración Tributaria en el desempeño de sus funciones, tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros. Si bien, la propia ley enumera una serie de excepciones al mismo, entre las que se encuentra el supuesto de que la cesión tenga por objeto la colaboración con otras administraciones tributarias a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias.

Por tanto, la ley contempla expresamente esta posibilidad de cesión de información para finalidades tributarias, por lo que en este caso no se requiere el consentimiento del afectado al que se refiera la información cedida.

La información, obtenida de múltiples fuentes, y el tratamiento adecuado de la misma, constituyen el instrumento o herramienta esencial para que la Administración Tributaria pueda llevar a cabo con efectividad el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias. Por ello, es importante la apertura de cauces ágiles de obtención de información con trascendencia tributaria entre las distintas administraciones.

La información a suministrar dependerá de quién efectúe el suministro y así podemos diferenciar:

- a) Suministros de información para finalidades tributarias de la Agencia Tributaria a las entidades locales. Por este cauce se trasladan:
 - Datos identificativos de personas físicas, jurídicas o entidades carentes de personalidad; con

respecto a estas últimas, se suministran datos de los partícipes y su grado de participación. Se puede solicitar información con periodicidad semanal.

- Censo de contribuyentes que pertenezcan al ámbito territorial de la entidad local. Se facilita nombre, NIF y domicilio fiscal. Periodicidad: semestral.
- Censo de contribuyentes que realicen alguna actividad empresarial o profesional, cuando el domicilio fiscal de la actividad se encuentre en el ámbito territorial de la entidad local. Periodicidad: semestral.
- Información sobre depósitos bancarios de la provincia en cuyo ámbito territorial se encuentre la entidad local, referida a deudores de la citada entidad en fase de embargo. Con periodicidad trimestral, la entidad local remite telemáticamente el fichero de deudores en fase de embargo y por la misma vía se facilita la información.
- Información sobre participaciones en fondos de inversión en el ámbito de la provincia de la entidad local en similares términos y periodicidad que la de cuentas bancarias.

El ámbito territorial a que se refiere la cesión de información sobre depósitos bancarios y participaciones en fondos de inversión, puede ser ampliado mediante acuerdo de la Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento del Convenio, cuya creación contempla el propio convenio.

b) Suministros de información para finalidades tributarias de la entidad local a la Agencia Tributaria.

Se traslada la siguiente información:

- Datos identificativos contenidos en el padrón municipal (sólo en el caso de ayuntamientos). Periodicidad: anual.
- Liquidaciones del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras. Si el coste de la

obra no supera los 83.000 euros, se facilita la identificación del promotor o dueño de la obra, presupuesto de la misma y ubicación del inmueble. Si el coste supera los 83.000 euros, se facilita mayor información como la identidad del constructor si difiere del promotor, fecha de la licencia y fecha de finalización prevista. Periodicidad: anual.

- Liquidaciones del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana. Periodicidad: semestral.
- Bienes inmuebles cuya titularidad corresponda a personas residentes en el extranjero. Periodicidad: anual.
- Cambios en la calificación del suelo (sólo en caso de ayuntamientos). Se facilitan los cambios en la situación urbanística del municipio, ya sean generales o parciales, que modifiquen la clasificación del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, identificando a los titulares de las fincas afectadas y la localización de éstas. Periodicidad: anual.

Así mismo, se facilitará información sobre las licencias de naturaleza urbanística concedidas, identificando al promotor, señalando el presupuesto de la obra y ubicación del inmueble.

ii) Suministro de información para finalidades no tributarias

Se trata de información que la Agencia Tributaria facilita a las entidades locales en aquellos casos en que estas últimas, en el desarrollo de sus funciones, necesiten disponer de una certificación expedida por la Agencia Tributaria, o de las declaraciones tributarias presentadas por los interesados o de una comunicación emitida por la Agencia Tributaria, en particular en el caso de los no obligados a declarar. Por ejemplo, en la contratación pública, los licitadores deben acreditar que están al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, o en determinadas ayudas públicas o subvenciones para su concesión no debe superarse un determinado nivel de renta, por lo que es preciso acreditar el mismo.

Se trata, además, de supuestos que suelen afectar a un elevado número de personas. El convenio lo que pretende, es que la entidad local obtenga directamente de la Agencia Tributaria la información que precisa, liberando a los ciudadanos de la carga de tener que obtenerla de la Agencia Tributaria y después tener que presentarla en la entidad local. Por tanto, cumple una doble finalidad: en primer lugar, de simplificación y comodidad para el ciudadano, evitándole la presentación de documentación así como las molestias y desplazamientos necesarios para su obtención. En segundo lugar, para la Agencia Tributaria, la generación y la remisión de la información que necesita la entidad local, mediante procesos informáticos, supone una reducción de su carga de trabajo, ya que evita la presencia masiva de ciudadanos solicitando certificados o comunicaciones, lo que requeriría de funcionarios que los atendieran, que dejarían de hacer otras tareas.

Para la entidad local, la remisión telemática de la información le facilita el tratamiento de la misma, que se incorpora directamente a su sistema informático, y le proporciona una mayor seguridad sobre la autenticidad de la información obtenida.

Como ya indicamos anteriormente, los datos obtenidos por la Administración Tributaria tienen carácter reservado, sin que se contemple ninguna excepción en la ley que posibilite la cesión en estos casos, por lo que se requerirá contar con la autorización expresa de los afectados para que la cesión de información pueda realizarse. Si bien esto no debe suponer un gran obstáculo, si ya la normativa de los procedimientos que requieren contar con esa información emitida por la Agencia Tributaria (por ejemplo, la que regula las ayudas públicas y subvenciones), contempla expresamente que en la solicitud que se dirija a la entidad local debe constar tal autorización y así se plasma en los formularios que al efecto se confeccionen.

En este caso, la entidad local remite por vía telemática la solicitud de información con identificación de los interesados afectados y el contenido concreto de la información solicitada, que debe ajustarse a diferentes tipos de información previamente determina-

dos. La Agencia Tributaria remitirá telemáticamente la información solicitada en un plazo no superior a siete días desde la recepción de la solicitud. Normalmente se está respondiendo entre las 24 y 48 horas siguientes a la solicitud.

Este tipo de suministro de información puede ser objeto de un convenio independiente y único para ella, si la entidad local no tiene interés o no dispone de los medios necesarios para poder afrontar el resto de los contenidos de este convenio que estamos analizando.

iii) Colaboración en la gestión recaudatoria

Con el fin de dotar de una mayor eficacia a la gestión recaudatoria de las entidades locales y de la Agencia Tributaria, con este convenio se trata de establecer un sistema ágil que permita el embargo por las entidades locales de aquellas devoluciones tributarias solicitadas por los contribuyentes, que a su vez sean deudores por deudas de derecho público en fase de embargo de las entidades locales. Y a la vez, establecer un procedimiento que sin entorpecer la ejecución presupuestaria de las entidades locales permita el embargo por la Agencia Tributaria de aquellos pagos que deban realizarse con cargo al presupuesto de las entidades locales, sus organismos autónomos y demás entes y empresas municipales respecto de obligados al pago de deudas gestionadas por la Agencia Tributaria.

Todo ello se efectuará mediante la remisión periódica de un fichero de deudores por parte de la entidad local que se cruza con las devoluciones acordadas por la Agencia Tributaria; de forma que si resulta que el acreedor de la devolución es a la vez deudor de la entidad local, se pone en conocimiento de esta última dicha circunstancia por vía telemática, para que proceda a la traba de la cantidad que corresponda. Así mismo, la entidad local telemáticamente remite la relación de los pagos ordenados para que se crucen con el fichero de deudores de la Agencia Tributaria, y si el acreedor del pago es a la vez deudor de la Agencia Tributaria, se procede inmediatamente al embargo.

Se trata de un sistema que mejora la eficacia de la gestión recaudatoria de ambas administraciones, ya que el flujo económico que los órganos recaudatorios pasan a conocer, es de una magnitud considerable y referido a un importante número de personas, algunas de las cuales pueden ser deudoras de alguna de las administraciones (a título ilustrativo, el importe de las devoluciones tributarias abonadas por la Agencia Tributaria en 2008 ascendió a casi 54.000 millones de euros). Y además refuerza la imagen del sector público por la cohesión y coordinación que pone de manifiesto, evitando la mala impresión que generaría el hecho de que una persona o empresa que sea deudora, bien de la Agencia Tributaria o bien de una entidad local, pueda recibir pagos de la entidad local o devoluciones de la Agencia Tributaria, respectivamente.

2. Administración electrónica

Desde la década de los noventa del siglo pasado estamos viendo la revolución que han supuesto las comunicaciones electrónicas. Las tecnologías de la información y las comunicaciones están afectando la forma y el contenido de las relaciones humanas. Las administraciones públicas no pueden ser ajenas a este fenómeno, sino que deben desempeñar un papel especial en contribuir a generalizar y hacer realidad la sociedad de la información.

Las tecnologías de la información y las comunicaciones permiten acercar la Administración hasta el propio domicilio de los ciudadanos o hasta las oficinas y despachos de las empresas y profesionales, posibilitando relacionarse con la Administración sin desplazamientos, sin colas ni esperas y con un horario de atención ininterrumpido (24 horas diarias, 365 días al año).

Hoy en día, no hay administración que no dedique importantes esfuerzos para contar con una administración electrónica, y las administraciones tributarias no son la excepción, sino que en muchos países, como sucede con la Agencia Estatal de Administración Tributaria en España, han tenido un papel pionero en la implantación de la administración electrónica.

Es conveniente recordar aquí los indicadores de progreso en la administración electrónica que el Consejo Europeo celebrado en Feira (Portugal) aprobó en junio de 2000. Los indicadores se basan en la calificación de la fase en que se encuentra el desarrollo del servicio de acuerdo con un patrón de cuatro fases. Éstas son:

- Fase 1. Información: información en línea sobre el servicio público.
- Fase 2. Interacción: descarga en línea de formularios.
- Fase 3. Interacción bilateral: permite la cumplimentación y envío de formularios, el acceso a bases de datos, etc.
- Fase 4. Transacción: permite la formalización y entrega de formularios con registro “on line” y acuse de recibo de la Administración y, en su caso, permite el pago del servicio.

En 2007 se ha introducido una quinta fase o nivel de sofisticación con un nuevo indicador denominado “indicador de servicio centrado en el usuario”, que intenta medir la proactividad de los servicios administrativos y la personalización de los mismos. Se alcanzará esta fase cuando, por ejemplo, un ciudadano accede, identificándose electrónicamente, a la oficina virtual de la Agencia Tributaria para hacer la declaración de la renta y el sistema le ofrece un borrador ya cumplimentado o abre el programa de ayuda para la confección de la declaración y le descarga todos los datos relativos a esa persona.

Hoy en día, la mayoría de las administraciones tributarias cuenta ya con información en línea (me ha parecido una buena práctica de información la realizada por nuestra anfitriona, la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá en su página web www.shd.gov.co, con su Estatuto Tributario de 2009, debiendo destacar el esfuerzo realizado en la recopilación de la normativa vigente; no sé si esto se realiza todos los años o no, pero resulta muy útil disponer en bloque de todo el marco normativo vigente), descarga de formularios, e incluso de formalización y entrega de formularios y pago de impuestos.

a. Subastas “on-line”

Me gustaría referirme a un servicio electrónico original, el de subastas “on-line” que ofrece la Agencia Tributaria, que ha posibilitado elevar al máximo exponente los principios de publicidad y concurrencia que deben presidir los procedimientos de enajenación de los bienes embargados. Es indudable que este servicio electrónico incrementa notablemente el nivel de difusión de la enajenación forzosa a realizar; desde cualquier lugar del mundo se puede tener puntual información de las próximas enajenaciones que se van a llevar a cabo por tipo de bienes (diferenciando entre inmuebles, muebles y vehículos) y, a su vez, en los inmuebles por su ubicación, por el procedimiento de enajenación (subasta, adjudicación directa, concurso), e incluso delimitar la búsqueda entre un rango de precios.

Pero lo verdaderamente relevante de este servicio, es que eleva el principio de promoción de la concurrencia a su máximo nivel. Las subastas “on-line” no han sustituido a las presenciales, sino que el servicio que ofrece la Agencia Tributaria superpone ambas modalidades. En la delegación de la Agencia Tributaria correspondiente, se va a seguir celebrando el acto público de subasta o adjudicación directa presencial, como los que se han venido desarrollando tradicionalmente. Pero al acto de enajenación forzosa presencial se le va a adicionar la posibilidad de participar en la misma telemáticamente, de forma que la acreditación de la identidad y la constitución del depósito previo se efectuarán telemáticamente; eso sí, se va a requerir la utilización de certificado de firma electrónica. Abierto el proceso de pujas presencial, un funcionario incorpora al sistema informático cada oferta realizada, pudiendo efectuarse la primera oferta, así como mejorarse las sucesivas pujas, también telemáticamente. Cabe, incluso, la posibilidad de efectuar una oferta telemática, por un importe máximo, de forma que se entiende cubierto el tipo de salida; y conforme se van mejorando las pujas por otros licitadores, el sistema automáticamente puja por quien utilizó esta posibilidad al tramo siguiente y así sucesivamente, hasta llegar al tope del límite señalado previamente, lo que hace

innecesario estar siguiendo la subasta a través del ordenador el día de su celebración.

Se trata de un excelente servicio que ha permitido mejorar sustancialmente los resultados obtenidos en los procedimientos de enajenación forzosa y que ha puesto fin a un mal endémico que se padecía en España en todos los procedimientos de enajenación forzosa que se realizaban, ya fueran judiciales o administrativos, el de los conocidos popularmente como “subasteros” o grupo de personas que de forma organizada concurrían a los actos públicos presenciales. Antes de la apertura del acto público, los subasteros ejercían una cierta intimidación sobre el resto de personas que se encontraban presentes y que pudieran tener interés en adquirir alguno de los bienes subastados para que no participaran en la misma (por ejemplo, indicándoles que iban a reventar la subasta con pujas muy elevadas) y, a la vez, entre esas personas buscaban un comprador para el bien que ellos adquirirían en la subasta, por supuesto por un precio inferior al que luego percibían en la venta que hacían.

Si los medios técnicos nos lo permiten, nada mejor que veamos en la web de la Agencia Tributaria una muestra del servicio, y digo una muestra porque para verlo en su plenitud habría que acceder en el momento en que se está desarrollando un procedimiento de enajenación forzosa. Para ello, entramos en www.aeat.es o www.agenciatributaria.es y en página de inicio pinchamos la pestaña de “Subastas”.

b. Notificaciones electrónicas

La notificación es una condición de eficacia del acto administrativo, no afectando a la validez del mismo. Si el acto no se notifica no producirá efectos, no será ejecutivo. Las administraciones tributarias dictan cientos de miles de actos administrativos que generalmente comportan una obligación para su destinatario y que deben ser objeto de traslado o comunicación al mismo para que quede obligado.

La notificación de los actos tributarios plantea dos problemas importantes: por un lado, el coste eco-

nómico de las mismas; pues al afectar a un elevadísimo número de actos, o se dispone de un número significativo de empleados, que podemos denominar “agentes notificadores”, a los que hay que pagar su nómina o tal actuación se lleva a cabo por terceros, generalmente los servicios públicos postales, lo que comporta hacer frente a una cuantiosa factura por tal concepto. Y por otro, nos encontramos ante las dificultades que en muchas ocasiones comporta realizar la notificación. Hay ciertas personas que tienen por costumbre no recibir ninguna notificación, lo que supone que para practicarles la notificación se requieren, según la Ley General Tributaria española, dos intentos de notificación personal infructuosa y ulteriormente acudir a la notificación edictal mediante publicación del anuncio para comparecencia en el boletín oficial correspondiente. Esto supone diferir o demorar considerablemente en el tiempo la eficacia del acto administrativo, lo que comporta un coste financiero, aparte de la carga de trabajo y el coste económico que supone.

La notificación electrónica o telemática es la que se efectúa por medios electrónicos y requiere que se pueda acreditar la fecha y hora en que se produjo la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación, así como la de acceso a su contenido. Esta notificación, según la normativa española, se entiende producida en el momento en que se accede a su contenido, o bien cuando existiendo constancia de la puesta a disposición transcurran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso (art. 28, ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos). Recientemente, por RD 1671/2009, de 6 de noviembre, que desarrolla reglamentariamente la ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (BOE de 18/11/2009), se ha perfilado el régimen jurídico de la notificación electrónica en España (arts. 35 a 40). Se contemplan varias formas de poder efectuar la notificación electrónica: mediante dirección electrónica habilitada; mediante sistemas de correo electrónico con acuse de recibo; mediante comparecencia electrónica en la sede; y por otros medios que puedan establecerse. Respecto

a la cuestión que más adelante trataremos, relativa a la notificación electrónica de las personas jurídicas, el tipo de notificación más idónea, cuya implantación propugnamos, es la que se lleva a cabo mediante dirección electrónica habilitada.

La notificación telemática elimina los dos problemas antes referidos, ya que la misma tiene un coste menor y derriba las barreras que pueden aparecer en la notificación domiciliaria.

El problema es que el legislador español, como regla general, ha otorgado un carácter voluntario a la notificación telemática, al requerir que “el interesado haya señalado dicho medio como preferente o haya consentido su utilización” (art. 28.1, ley 11/2007). No obstante, el legislador contempla la posibilidad de que reglamentariamente pueda establecerse la obligatoriedad de la comunicación por medios electrónicos, cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados, tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos.

Muy recientemente, concretamente con la ley 18/2009, de 23 de noviembre (BOE 24/11/2009), que modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, se ha hecho uso de la excepción y se ha establecido como obligatoria la notificación telemática para las personas jurídicas en el ámbito de tráfico. Para ello, la Dirección General de Tráfico, con carácter previo a expedir el permiso de circulación de un vehículo cuya titularidad corresponda a una persona jurídica, asignará una “dirección electrónica vial”, en la que se practicarán todas las notificaciones. Para las personas físicas se sigue manteniendo el carácter voluntario en la asignación de la “dirección electrónica vial”.

Les he querido trasladar este tema porque creo que en el ámbito tributario hay que moverse en la misma línea que la normativa de tráfico, y no deberíamos de tardar mucho en establecer la obligatoriedad de la notificación telemática a las personas jurídicas.

La persona jurídica es el fruto de un contrato de sociedad adornado con ciertos requisitos que el ordenamiento jurídico impone (otorgamiento de escritura pública, inscripción en el registro mercantil, etc.), para que tenga lugar esa ficción jurídica del reconocimiento de su personalidad. No parece proporcionado, sino más bien al contrario, resulta del todo conveniente tanto para la Administración como para las personas jurídicas, disponer de un elemento que dote de mayor certeza y agilidad a los actos de comunicación que las administraciones públicas les dirijan; por lo que la vía más rápida para la implantación de la notificación telemática a las personas jurídicas, en lugar de ir regulándolo sectorialmente por ámbitos de actuación administrativa, sería que la propia normativa mercantil exigiera en el momento de su constitución la asignación de una dirección electrónica habilitada. En España, la Administración General del Estado ya ofrece la posibilidad de obtener una dirección electrónica habilitada a la que denomina “dirección electrónica única”. Para ver qué es, cómo se crea y cómo funciona la llamada “dirección electrónica única”, nada mejor que entrar en página <http://notificaciones.060.es>.

c. Tablón virtual de notificaciones

Ya para concluir y relacionado con el tema de notificaciones, en este caso con la notificación edictal, quiero referirme a otra novedad que introduce en nuestro ordenamiento la reciente reforma de la normativa de tráfico que he apuntado; se trata de la utilización de tableros de anuncios virtuales en sustitución de la publicación en boletines oficiales. Para ello, se establece el “Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico” en formato digital, que requiere

un desarrollo reglamentario por orden del Ministerio del Interior.

Esta sustitución de la publicación en boletín por la publicación en un tablón virtual, es un paso positivo sobre el que hay que seguir avanzando; pero que en mi opinión requeriría una reconducción hacia un único tablón virtual, común para todas las administraciones públicas, en lugar de una pluralidad de tableros sectoriales y de cada administración.

Somos varios los que desde hace unos años abogamos porque la notificación edictal se lleve a cabo mediante publicación en un tablón virtual de notificaciones, único para todos los entes públicos, que se ponga en marcha de común acuerdo entre todas las administraciones públicas (estatal, autonómicas y locales, aunque su gestión podría encomendarse al Estado). En este tablón, el ciudadano que quisiera conocer las notificaciones que se le han practicado edictalmente, por resultar infructuosos los intentos de notificación personal, lo único que tendría que hacer es introducir su DNI o NIF para obtener la relación de todas las que se han publicado en dicho tablón virtual, con independencia del órgano o administración de que procedan. Con esto se simplifica la notificación edictal y para el ciudadano se convierte en un medio útil, que le facilita las cosas; pues para conocer las notificaciones edictales que se le han practicado por cualquier administración pública, bastaría con acudir a ese tablón virtual, en lugar de lo que sucede actualmente, que para ese mismo fin se deben consultar el boletín oficial del Estado y los boletines oficiales de las comunidades autónomas y los de las provincias, lo que constituye una ardua tarea.

Caso Chile



Benjamín Schütz García
Experto en impuestos y sistemas

A. Marco de referencia

El Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII), en el año 1990, inicia una profunda transformación que abarca todo su quehacer institucional.

Las nuevas autoridades se proponen cumplir con las altas exigencias de recursos para el cumplimiento de los ambiciosos programas sociales que buscan superar los altos índices de pobreza que existían a la fecha. Para lograrlo tienen una idea clara y simple, elevar sustantivamente la eficiencia global del sistema tributario chileno; esto significa transformar el hacer interno y la relación con los contribuyentes.

Se debe señalar que a inicios de la década se produce una reforma tributaria que busca aumentar la recaudación elevando las tasas impositivas, del impuesto a la renta y del IVA. No obstante, la dirección estratégica es agenciar recursos por la vía de aumentar la eficiencia global del sistema tributario, y que la influencia de la administración coadyuve al desarrollo económico por la vía de la re-

ducción de la evasión y la elusión y por la mejora de la eficiencia de la gestión. Existe clara conciencia que las actuaciones de la autoridad afectan en los costos de cumplimiento tributario de los contribuyentes y, por ende, en la competitividad del país.

Adicionalmente, existe la clara convicción que es posible lograr aumentos sustantivos de la recaudación sin modificar las tasas, y si es posible reducirlas.

El diagnóstico a inicios del período da cuenta de una debilidad global de la Institución, en cuanto



Foto: Stock.xchng.vi. Palacio de la Moneda, Santiago de Chile, Chile.

a su infraestructura, procesos, recursos humanos, normativa y organización. A pesar de lo anterior, la Institución es respetada por los contribuyentes y la sociedad; pese a las dificultades, logra que los contribuyentes perciban el riesgo de incumplir, aunque dicha percepción no es uniforme en toda la economía, ya que existían sectores importantes que no eran afectados por la acción institucional.

La citada dicotomía se manifiesta en una cultura interna impermeable a la influencia externa; la expresión “hagámoslo nosotros mismos”, es aplicada como respuesta automática en todas las áreas. Esta vocación institucional constituirá una barrera en los primeros años de la gestión del cambio¹.

El proceso de innovación avanza en varios frentes en paralelo², se cursan leyes que permiten modificar la organización, se ejercen las facultades en plenitud y se obtienen las atribuciones que se requieren mediante cambios legales. Se obtienen recursos mínimos para iniciar el cambio tecnológico³; y lo más importante, se impulsa un profundo cambio de la cultura institucional, profundizando valores como la equidad, eficacia, transparencia, el servicio al contribuyente, calidad en la atención, etc. El cambio no es incremental, es global.

En consecuencia, la innovación realizada en el SII no es solamente un cambio tecnológico o de procesos; si bien este aspecto es el de mayor visibilidad y reconocimiento, se trata de un cambio global y profundo de la cultura y del quehacer institucional. Quizá esta identidad del SII, tiene que ver con la vocación o el ser institucional cultivado al inicio del proceso de transformación, que se define en la siguiente expresión: lograr los objetivos de eficiencia utilizando intensamente tecnologías de información.

Se aborda la transformación con el rediseño de los procesos de negocios, teniendo como visión el lo-

gro de eficiencia global ya citado. Se identifican los procesos principales, se priorizan y se rediseñan haciendo uso de una nueva plataforma tecnológica de alta calidad. Se pasa de trabajar con la tecnología, a trabajar en la tecnología. Esto significa que los sistemas informáticos deben contener el proceso de negocios en su integridad.

El citado cambio cultural interno, tendrá su correlato en la sociedad que valora la nueva forma de relacionarse con el ente fiscalizador y acoge de manera positiva las innovaciones. Además, la oferta de mejorar los ingresos tributarios vía mayor eficiencia; vale decir, que paguen todos según sus obligaciones, es un buen negocio para todos.

En el ámbito del Estado, el SII es un caso ejemplo que contribuye al desarrollo de procesos similares en otras instituciones, siendo Chile uno de los países de mayor eficiencia fiscal respecto a naciones de desarrollo equivalente, tal como lo indican los diferentes estudios de competitividad realizados por entidades internacionales independientes.

B. Las bases del Sistema Tributario

Como cuestión previa, es necesaria una reflexión respecto del contexto en el cual se desenvuelve la Administración Tributaria, para establecer criterios de prelación que nos permitan definir prioridades y, lo más importante, aclarar las funciones de la Institución y la infinidad de consecuencias que de ello derivan.

En la tabla siguiente se establecen, en forma jerarquizada, los planos que determinan el quehacer de la Administración Tributaria.

Cultura y valores de la sociedad
Constitución Política
Legislación general
Legislación tributaria
Administración Tributaria
Procesos de negocios
Normativa
Procedimientos administrativos
Soporte tecnológico

1. Las principales autoridades que asumen la dirección del SII provienen del sector privado.
2. Javier Echeverry. Organización y gestión de la Administración Tributaria, 1993.
3. Se obtiene un préstamo de US\$ 2,4 millones del Banco Mundial.

Cultura y valores de la sociedad. Cada sociedad es única, con su propia valoración del acto de contribuir al bien común que se expresa en los impuestos, que es el resultado, de cuestiones tan complejas como su historia, creencias religiosas, la función del Estado, etc. Una prevención importante, es que no es posible el traspaso mecánico de experiencias de una sociedad a otra.

Constitución Política. La Constitución es el cuerpo ordenado que intenta expresar la cultura y valores de la sociedad, y da los antecedentes objetivos y fundamentales del actuar de la comunidad ante los impuestos. Hay casos en que el mandato constitucional enfatiza la obligación de contribuir al bien común, en otros enfatiza la protección del contribuyente ante el poder coercitivo del Estado.

Legislación general. Considerando que los tributos gravan las actuaciones de los contribuyentes en la sociedad, como los actos de comprar, vender, heredar, etc., la ley general es parte de los antecedentes que se debe tener en cuenta en la gestión de la Administración Tributaria.

Legislación tributaria. Es el cuerpo legal que establece el sistema tributario y la Administración Tributaria. En el caso de la Administración Tributaria, determina su ámbito de acción, el nivel de autonomía, la vía de acceso a los recursos, las bases respecto a la organización interna, las facultades y los procedimientos formales de relación entre los distintos actores del sistema tributario, entre otros elementos.

Administración Tributaria. Es el órgano ejecutor que administra el sistema tributario. Es responsable de hacer cumplir las obligaciones tributarias a los contribuyentes.

Procesos de negocios. En el enfoque aplicado en este caso, la Administración Tributaria realiza sus actividades y tareas a través de procesos de negocios estructurados, con el objetivo de cumplir con su misión. Esta visión es la que determina las funciones y relaciones de la Institución, así como su organización, los recursos humanos y materiales requeridos,

y la forma en que ejerce sus facultades en su relación con la sociedad.

Normativa. La Administración Tributaria regula la actuación de la comunidad a través de la emisión de normativa. Es la expresión formal de los procesos de negocios.

Procedimientos administrativos. Formalizan el proceso de negocios, en coherencia con la legislación y la normativa. Definen en detalle, el flujo de trabajo del proceso.

Soporte tecnológico. La tecnología de información, como veremos más adelante, contribuye a hacer más eficiente un proceso de negocios. En este enfoque se considera como recurso fundamental para hacer factible el rediseño institucional.

Tal como se ha señalado, uno de los pilares del cambio institucional es organizar el quehacer interno con un enfoque de procesos de negocios, los cuales deben ser apoyados por tecnología informática adecuada. Se pasa de trabajar con la tecnología, a trabajar en la tecnología. Esto significa que los sistemas informáticos deben contener el proceso de negocios en su integridad.

En resumen, la Administración Tributaria tiene un conjunto de facultades y restricciones determinadas en forma expresa por los cuerpos legales que regulan su actuar y en forma subyacente por la cultura de la sociedad en que opera. Con todo lo anterior, define sus procesos de negocios, los cuales instrumenta a través de la normativa, los procedimientos administrativos y el soporte tecnológico.

C. Criterios de diseño

El criterio principal que orientó el proceso de innovación realizado en el SII, fue administrar la percepción de riesgo de la comunidad de contribuyentes de incumplir con sus obligaciones tributarias, con el propósito de elevar la eficiencia global del sistema tributario. Este criterio ordenador se expresó en todas las actividades de la Institución, incluso acciones

como la facilitación del cumplimiento, como veremos, están subordinadas a éste.

Un insumo fundamental es conocer el comportamiento de los contribuyentes, el cual fue observado con mayor sistematización sólo en 1998. Lo que se confirmó, es que este comportamiento está determinado en medida importante, para un segmento mayoritario del universo de control, en una evaluación subjetiva del riesgo de evadir que realiza a juicio

propio cada contribuyente, dado lo cual se utiliza la expresión percepción.

El estudio⁴ referido al comportamiento de los contribuyentes encargado por el SII, entrega antecedentes interesantes para considerar.

Uno de los cuadros resumen del estudio es el siguiente:

POLO NEGATIVO	APROBACIÓN DEL FRAUDE SOCIAL	9%
	Cara dura	
ZONA GRIS	La ocasión hace al ladrón	17%
	Tipo 5, todos lo hacen, funcionarios deshonestos	13%
	Tipo 6, todos lo hacen, funcionarios honestos	23%
	Los penitentes, he pecado	15%
POLO POSITIVO	Hombres buenos NEGACIÓN DEL FRAUDE SOCIAL	24%

Se observa que un 68% de los contribuyentes podría evadir o no, dependiendo de las circunstancias y con diversas explicaciones de su actuación, y un 8% siempre intentará hacerlo. En consecuencia, hay un 77% de contribuyentes que son sensibles, en diferente medida, a la percepción que tengan de ser detectados.

El hacer de una institución fiscalizadora una organización administradora del riesgo de incumplir afecta, los procesos de negocios principales orientados a prevenir el incumplimiento y a detectar y forzar el cumplimiento, pero también otros procesos de apoyo. Por ejemplo, la política comunicacional debe informar, en forma veraz y oportuna, de la actuación de la entidad, de sus planes, de sus acciones y, principalmente, de sus resultados.

Al inicio de este capítulo se definió el criterio principal, el cual se complementó con los siguientes criterios subordinados:

Fortalecer la capacidad de detección del incumplimiento. Entendido como el desarrollo de las ca-

pacidades para realizar el seguimiento del conjunto de las obligaciones formales del contribuyente, independiente si se traducen en perjuicio fiscal o no.

Fortalecer la capacidad de detección de la evasión y el fraude fiscal. Entendido como el desarrollo de las capacidades para detectar la evasión y el fraude fiscal y forzar su corrección y aplicar las sanciones correspondientes. Se presume la intención de evadir o cometer fraude.

Fomentar el cumplimiento voluntario. Entendido como el conjunto de facilidades que se otorga para simplificar el cumplimiento con el propósito de reducir los costos del contribuyente y de la Administración Tributaria. Es un criterio que contribuye a la percepción de riesgo en la medida que el contribuyente percibe la fortaleza institucional del órgano fiscalizador.

4. Investigación del comportamiento de los contribuyentes frente a la obligación tributaria. Mori y Asociados, 1998.

Para el logro de la eficiencia global, es necesario que los tres criterios subordinados mencionados, se articulen de forma tal de contribuir a reducir el costo de transacción del sistema tributario en su conjunto.

Para hacer factible el cambio, se requirió el alineamiento irrestricto de toda la Institución, a las estrategias y políticas resultantes de los citados criterios de diseño. El papel de las jefaturas en todos los niveles, las acciones de comunicación interna, la capacitación, entre otros factores, resultaron claves para lograr la adhesión a las nuevas formas de trabajo.

D. El control tributario

Tal como se ha señalado, el criterio de diseño principal fue la administración de la percepción de riesgo del incumplimiento de los contribuyentes. Se trata de instalar en opinión de los contribuyentes, que lo más conveniente para sus intereses es cumplir con sus obligaciones tributarias; el no hacerlo les significará costos sustantivamente mayores, en términos económicos directos y de costos de transacción asociados a los procesos de revisión por parte de la Administración Tributaria.

La administración de la percepción de riesgo orienta las actuaciones de la Administración Tributaria en el ámbito del control tributario, para lo cual se deben elaborar planes operativos que vayan desde las acciones directas de fiscalización, educación de los contribuyentes, política comunicacional y todas aquellas líneas de acción que consoliden una adecuada percepción de riesgo.

Una de las consideraciones tenidas en cuenta, se refiere al hecho de que los sistemas modernos de gestión de los tributos están basados en el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias; habitualmente es el contribuyente quien autodetermina sus tributos y los paga sin que medie acción coactiva de la autoridad tributaria. Es así como lo que es recaudado por acción voluntaria del contribuyente habitualmente supera el 97% del total, quedando menos de un 3% como resultado de las acciones de fiscalización y de cobranza.

El pago voluntario del contribuyente se denomina recaudación indirecta. El pago que resulta de las acciones de la Administración Tributaria, cualquiera que ella sea, se denomina recaudación directa.

Considerando la importancia económica de la recaudación indirecta, los esfuerzos se orientaron a maximizar dicha recaudación.

Tal como se ha señalado, como parte de la gestión de la percepción de riesgo, los contribuyentes que cumplen voluntariamente deben ser estimulados a mantener su conducta, y los que no lo hacen deben ser persuadidos por las acciones de la Administración a que lo hagan, porque les resultará más conveniente. En consecuencia, la simplicidad de los sistemas y procedimientos para el cumplimiento tributario es parte integral de las políticas orientadas a elevar la percepción de riesgo de los contribuyentes.

La organización del control tributario es determinante para el logro de la eficiencia y eficacia en la administración de la percepción de riesgo y, consecuentemente, en el aumento voluntario del cumplimiento y la reducción de la evasión.

En el caso de Chile, el control se organizó, en forma paulatina, clasificando las acciones de control en cuatro tipos con distintos niveles de cobertura y costo unitario, las cuales se describen a continuación:

- Control extensivo o masivo.
- Control intensivo o selectivo profundo.
- Control semiintensivo o estructurado.
- Control sectorial.

Control extensivo o masivo. Es el sistema de control primario que se aplica al 100% de los contribuyentes y está orientado a garantizar un cumplimiento tributario mínimo. Es el tipo de actuación más consolidada en el SII y sirvió de base para el desarrollo y perfeccionamiento de las otras modalidades.

Se estructura con base en hipótesis de incumplimiento o evasión que se expresan mediante lógicas de control, las cuales representan con fundamentos

objetivos la pretensión fiscal o el error formal del contribuyente.

Se trata de un sistema de tipo industrial, con altos niveles de automatismo y con una logística tecnológica que permite gestionar un gran volumen de operaciones de seguimiento y control.

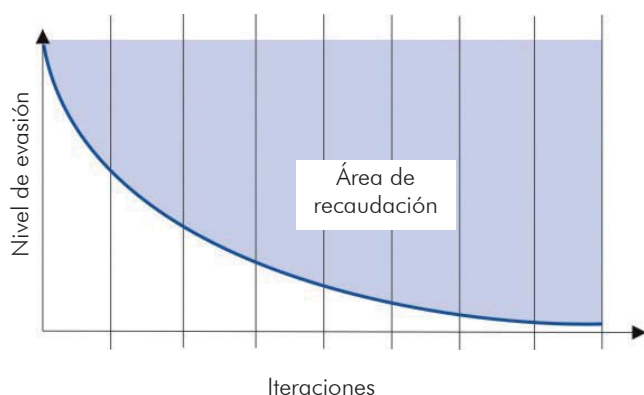
Para hacer factible la masividad del sistema, es requisito necesario disponer de los procedimientos y fomentar la autoatención de los contribuyentes.

Requiere de personal con conocimientos básicos del negocio, dado que el sistema guía el proceso y las alternativas de resolución de cada caso están preestablecidas.

La ejecución sistemática del proceso de control extensivo en lógicas de control, apoyado por medidas de fomento del cumplimiento voluntario, es lo que permitió mejorar el cumplimiento tributario, reducir en forma drástica los niveles de evasión y el aumento de la recaudación.

La gráfica siguiente muestra la evolución de la evasión cuando se aplica una lógica de control que involucra perjuicio fiscal. Se aprecia que con cada iteración, los contribuyentes van ajustando su comportamiento dado que saben que serán detectados y les resulta más conveniente cumplir a ser sancionados.

Evolución de la evasión en el control extensivo o masivo



Esta mejora de cumplimiento requiere el desarrollo permanente de nuevas lógicas de control para mantener la percepción de riesgo.

Control intensivo o selectivo profundo. Consiste en la revisión a fondo de un contribuyente, respecto del cual pueden existir o no indicios objetivos de incumplimiento, que requieren ser confirmados en el trabajo de campo.

Se trata de un tipo de procedimiento de larga duración, seis meses a un año, que afecta a un número reducido de contribuyentes y que representa un alto costo para la Administración Tributaria y el contribuyente.

Requiere de tecnología que permita interrogar las bases de datos en forma no estructurada y de una plataforma de control de flujo de trabajo.

Requiere de recursos humanos altamente calificados, con conocimientos tributarios, criterios para el análisis de riesgo en el proceso de revisión y conocimientos del mercado en que opera el contribuyente.

Este tipo de control es fundamental para sostener la percepción de riesgo en contribuyentes de alta complejidad o tamaño.

A diferencia del control extensivo, aquí se produce una mejora temporal en el comportamiento de los contribuyentes afectados por el programa y de su periferia inmediata. A medida que los contribuyentes perciban que la Administración Tributaria no los está controlando, paulatinamente empiezan a reiterar su conducta evasiva y se debe repetir la ejecución en el tiempo. El abandonar un programa que tuvo resultados recaudatorios socava la percepción de control de los contribuyentes.

Control semiintensivo o estructurado. Consiste en una revisión que se organiza con base en una hipótesis de evasión concreta, que se aplica a contribuyentes que son seleccionados bajo criterios objetivos de incumplimiento.

Se nutre de comportamientos detectados en los otros tipos de control.

Evolución de la evasión en el control tipo intensivo



La pretensión fiscal se sustenta en la práctica de un sector o grupo de contribuyentes que requiere ser comprobada en el trabajo de campo.

Requiere de tecnología que permita interrogar las bases de datos en forma no estructurada y de una plataforma de control de flujo de trabajo.

Se trata de una auditoría de corta duración, una a dos semanas, que involucra recursos humanos de calificación media y que representa un costo unitario medio para la Administración Tributaria y para el contribuyente; se aplica a un grupo reducido de contribuyentes.

Control sectorial. Consiste en un sistema de seguimiento y control permanente a sectores específicos de la economía, que por su naturaleza son de interés para la Administración Tributaria, ya sea porque están afectados por tasas más altas o porque concentran altos niveles de actividad y contribución impositiva, como por ejemplo, tabaco, bebidas alcohólicas, combustibles.

También se incluye en este tipo de control, los contribuyentes de difícil fiscalización como sectores primarios de la agricultura y pesca.

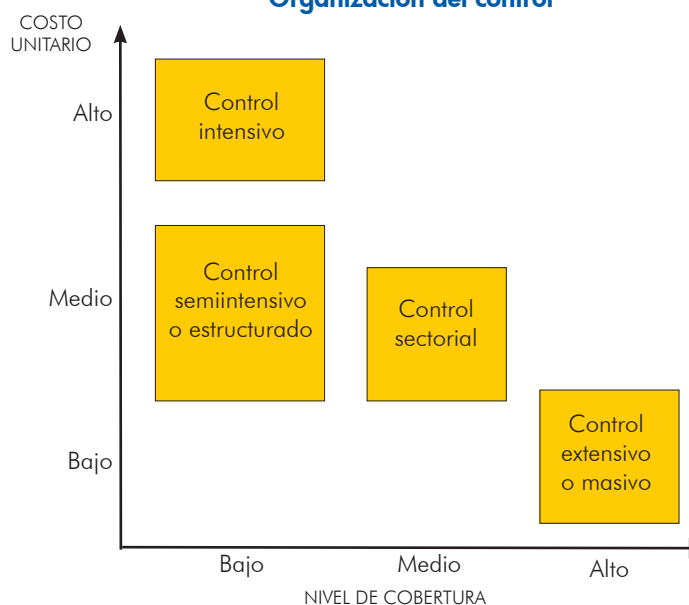
En este caso, lo más importante es el conocimiento del sector, con base en lo cual se cons-

truye el sistema de seguimiento, el cual entrega los indicadores de cumplimiento que son las señales que permiten calificar la contribución del sector y orientar acciones concretas de control (del tipo selectiva estructurada).

Se requiere el desarrollo de especialistas sectoriales, lo cual implica un costo importante para la Administración Tributaria. Este sistema se aplica a un grupo reducido de contribuyentes.

A continuación se muestra un esquema del modelo de control aplicado.

Organización del control



El modelo se optimiza en la medida que se avanza hacia el menor costo unitario y mayor cobertura. Este proceso reduce la discrecionalidad de los funcionarios dado el aumento creciente de la automatización de los procesos de revisión y selección.

Se debe mencionar que el proceso de innovación efectuado consistió en medida importante en “rodear la idea exitosa”. Por ejemplo, una vez consolidado el proceso de control extensivo del impuesto a la renta (operación renta) se aplicó al IVA (operación IVA).

E. Los procesos de la administración tributaria

Una definición aceptada del proceso en el ámbito de la gestión de organizaciones es la siguiente: en términos descriptivos, un proceso es simplemente un conjunto estructurado y medido de actividades, diseñado para producir un algo específico para un mercado o cliente determinado. Supone un énfasis especial en “cómo” se hace el trabajo dentro de la organización⁵. En algunos casos, el proceso analizado entrega un resultado a otro proceso interno de la empresa, que en este caso debe considerarse como su cliente. De esta manera, la empresa genera una “cadena de valor” que coordina todos sus procesos para producir finalmente el resultado deseado por sus clientes externos en el mercado.

En consecuencia, la aplicación del modelo de procesos de negocios presupone la realización de un diseño completo a partir de los criterios que ha dado la Institución. Este diseño inicial, en este caso no significó la construcción completa de todos los sistemas, por ejemplo, el sistema para el control del IVA se implantó en 1998, tres años después que el correspondiente al impuesto a la renta.

El rediseño incluye los ajustes a la organización para que los procesos ocurran, la definición de los perfiles de cargo, niveles de responsabilidad, etc.

En este caso, se redefinieron todos los procesos de la institución, desde el registro de contribuyentes, para

lo cual se implantó el sistema denominado “ciclo de vida del contribuyente”, el cual permite mantener actualizados los distintos catastros que requiere la institución para realizar su misión.

Para efectos de este seminario, y dada la importancia del proceso de control extensivo basado en lógicas de control, éste se describirá con mayor detalle.

1. Proceso de control extensivo del impuesto a la renta

El proceso consta de seis etapas:

- **Carga de datos.** Se ingresan los datos de terceros como del contribuyente; es un proceso masivo que ocurre con dos meses de antelación al proceso. En términos estadísticos, por cada declaración de renta se cargan, en promedio, 45 datos de terceros.
- **Ejecución de lógicas de control.** Se aplica el repositorio de lógicas de control, que representa el conocimiento acumulado por varios años de la Institución en este impuesto. Cada lógica de control consta de una hipótesis de evasión con sustento legal, un algoritmo de cálculo, un discriminante, que es un indicador del perjuicio fiscal, y los antecedentes que requieren los procesos que continúan, por ejemplo, la documentación que el contribuyente debe presentar para demostrar un error de la Administración.
- **Selección.** Es el proceso de determinación de la nómina definitiva de contribuyentes que será afectada por el proceso. Se realiza con base en una política que incorpora un pronóstico de autoatención⁶; los auditores que atenderán en las oficinas territoriales, la política de gestión de riesgo, el perjuicio fiscal involucrado, y otras variables. Los contribuyentes seleccionados son incorporados en la nómina; los contribuyentes no seleccionados quedan con una marca que permite considerar ese antecedente para futuros programas.

5. Thomas H. Davenport, *Innovación de procesos*, p. 6.

6. Un 70% de los contribuyentes notificados se autoatende.

- **Notificación.** Se emiten en forma industrial las notificaciones, las cuales son publicadas en el portal de Internet, y enviadas vía e-mail y al domicilio por correo postal.
- **Corrección.** El contribuyente puede optar por corregir vía web o personalmente en las oficinas. Se privilegia el uso de la opción de autoatención, otorgando beneficios tales como devolución anticipada, multas reducidas, intereses reducidos, etc.
- **Seguimiento.** Se realiza un seguimiento de los casos notificados, para lo cual el sistema cuenta con tableros de control que permiten conocer el avance del proceso y gestionar medidas de mejora. Nunca se abandona un caso, se prefiere no notificar un contribuyente si no hay certeza de contar con los recursos para seguir el proceso hasta su término.

El proceso de control intensivo del IVA, está diseñado y construido bajo las mismas premisas que el anterior.

F. Plataformas tecnológicas

La gestión tecnológica, que determina la gestión de la información, está subordinada por las necesidades del negocio, y son los gerentes responsables de los procesos quienes deben decidir qué información requieren y cómo la requieren⁷.

Para la implantación del modelo de control descrito se requirieron un conjunto de plataformas tecnológicas básicas. Obviamente, existe una red de datos de cobertura nacional y se proporcionó a cada funcionario un ambiente de apoyo tecnológico completo.

Además de lo anterior, toda la información reside en bases de datos relacionales, para lo cual se dispone de un gestor apropiado. El sistema transaccional del SII es completamente en línea.

7. Information is the manager's main tool, indeed the manager's "capital", and it is he who must decide what information he needs and how to use it. Peter E. Drucker.

Para efectos del apoyo y seguimiento de las actuaciones de los funcionarios, se dispone de un gestor de flujo de trabajo, el cual facilita la tramitación de los casos, y entrega instrumentos y mediciones para mejorar los procesos administrativos.

Para la gestión de inteligencia fiscal, se dispone de una plataforma de *Business Intelligence*, la cual permite interrogar las bases de datos según múltiples criterios.

Es deseable disponer de un producto especializado en la gestión documental, el cual permite aumentos considerables de calidad y productividad en la custodia y gestión de documentos.

Un aspecto que merece ser relevado en el ámbito de la gestión tecnológica, es la opción de la Institución de abrir sus puertas a la colaboración de empresas externas y desarrollar una importante red de colaboración con emprendedores privados. Esta opción, que no se debe confundir con la tercerización, ha sido la forma de hacer posible la adaptación⁸ temprana de innovaciones de alto impacto en la eficiencia tanto interna como externa.

G. Incentivos al cumplimiento voluntario

Como se ha señalado, para que el modelo de control opere se requiere incentivar el cumplimiento voluntario, para lo cual se dispone de dos instrumentos principales:

- La política de sanciones.
- La *facilitación del cumplimiento*.

1. Política de sanciones

La política consiste en la gestión de los incentivos y sanciones, con el propósito de entregar los elementos apropiados a los contribuyentes que han incumplido y desean arreglar su situación; mantener a los contribuyentes de buen comportamiento y persuadir a quienes persisten en el incumplimiento a que cambien su comportamiento. La gestión de incentivos es principalmente monetaria, ya sea gestionando el monto a pagar o el costo del proceso.

8. Se buscó adaptar, no simplemente comprar.

La Administración Tributaria debe disponer de las facultades que le permitan gestionar adecuadamente una política de sanciones; es un requisito básico para que el modelo de control tributario basado en la gestión de riesgo pueda ser implantado.

Los principales criterios tenidos en consideración son los siguientes:

- **Evitar el litigio.** Las normativas propenden evitar el litigio con el contribuyente, se analizan los casos y se establecen coordinaciones con el sector privado para evitar controversias. Para tal efecto, se desarrollaron instancias para corregir los errores de la Administración como una etapa de revisión.
- **Sancionar con penas bajas y ascendentes.** Se establecen sanciones que son percibidas como justas por el contribuyente, de manera que esté dispuesto a resolver el problema en forma expedita. Si el contribuyente reincide se endurece paulatinamente la sanción.
- **Aplicar la norma en forma universal.** No hay excepciones. No es posible exceptuarse de la normativa. Se evita la discrecionalidad, de este modo los casos que pueden ser considerados de excepción, son administrados con una normativa específica que permite dar curso institucional a las situaciones especiales.
- **Premiar la economía procesal.** Se estimula la obtención de una solución rápida de las controversias mediante el establecimiento de plazos fatales para acceder a beneficios importantes.

2. Facilitación del cumplimiento

Se ha establecido un conjunto amplio de facilidades para reducir el costo de cumplimiento de los contribuyentes; se destacan:

- Todos los trámites que comprenden el ciclo de cumplimiento tributario están disponibles por Internet, servicio que opera las 24 horas todos los días del año.
- Se amplían los plazos de cumplimiento a quie-

nes utilizan Internet.

- Se desarrollan canales alternativos para facilitar la atención de los contribuyentes: Call Center. Se dan facilidades para que los privados que colaboran con los contribuyentes realicen su labor en forma segura.
- La Administración Tributaria se impone plazos breves para la realización de trámites y se gestiona a favor del contribuyente el número de visitas por trámite.
- Se desincentiva la concurrencia a las oficinas.

H. La organización

El enfoque orientado a procesos requirió adaptar la estructura organizacional, de manera de establecer las responsabilidades con claridad y reducir los costos de coordinación.

Además, se propició un ambiente adecuado para el desarrollo de las competencias y del conocimiento de las personas en línea con el cumplimiento de los objetivos institucionales, al establecer como referencia principal para los equipos de trabajo, el proceso de negocios que deben gestionar en forma conjunta.

Los criterios de diseño de la organización son muy simples y se mencionan a continuación:

- Se establecen áreas de negocio y áreas de apoyo.
- Las áreas de negocio son responsables de los procesos. Se establecen departamentos orientados a sostener los procesos principales: ciclo de vida del contribuyente, fiscalización masiva, fiscalización selectiva⁹, etc.
- En el área de tecnología de la información, se establecen departamentos orientados al negocio, responsables del soporte y el desarrollo de los sistemas correspondientes; y áreas de infraestructura y soporte de tipo general.
- En las áreas de operaciones descentralizadas, direcciones regionales, se establecen áreas equivalentes.

9. En el SII se utiliza la expresión “fiscalización masiva” y “fiscalización selectiva” para referirse a control extensivo y control intensivo.

Esta forma de organización permitió el desarrollo de competencias cruzadas entre el personal técnico informático y el personal de las áreas de negocios, lográndose importantes mejoras en la coordinación y en la productividad.

I. Política de recursos humanos

En el ámbito de la gestión de Recursos Humanos, las políticas principales están orientadas a:

- Capturar y mantener el talento. Se desarrollaron sistemas de concurso para el ingreso y la promoción con altos niveles de transparencia y participación.
- Relación de largo plazo con los funcionarios. Se ofrece un horizonte de desarrollo de largo plazo, incentivando la permanencia de los buenos funcionarios. La rotación del personal es reducida.
- Gestión del conocimiento. Se desarrollan planes permanentes de capacitación, que incluye un curso de tres meses al ingreso del funcionario a la Institución, cuya aprobación es requisito para la contratación; cursos formales para formar parte de equipos especializados y de perfeccionamiento en materias tributarias. Todos los cursos son evaluados y son considerados en los concursos de mérito.
- Gestión del clima laboral.

- Desarrollo de instancias regulares de participación profesional. Se estimula el trabajo y la coordinación colectiva.

Específicamente en lo referido a la retribución monetaria, se retribuyen tres conceptos:

- La posición que ocupa el funcionario en la escala asociada a su carrera, a la cual se accede mediante concursos. Esta posición es de propiedad del funcionario y determina su nivel base de remuneración.
- La responsabilidad que ejerce el funcionario. Se premia el cargo que desempeña con un porcentaje adicional de salario, según el nivel de responsabilidad en la pirámide organizacional.
- Se remunera a la Institución completa por el logro de metas globales de recaudación.

J. Resultados obtenidos

A manera de resumen. Se logró reducir la evasión en el IVA desde el 22,2 en el año 1996 al 14,2 en el año 2004. En el período de aplicación del plan de control extensivo al IVA, desde 1999 a 2004, esta mejora significó US\$ 1.752 millones de mayor recaudación.

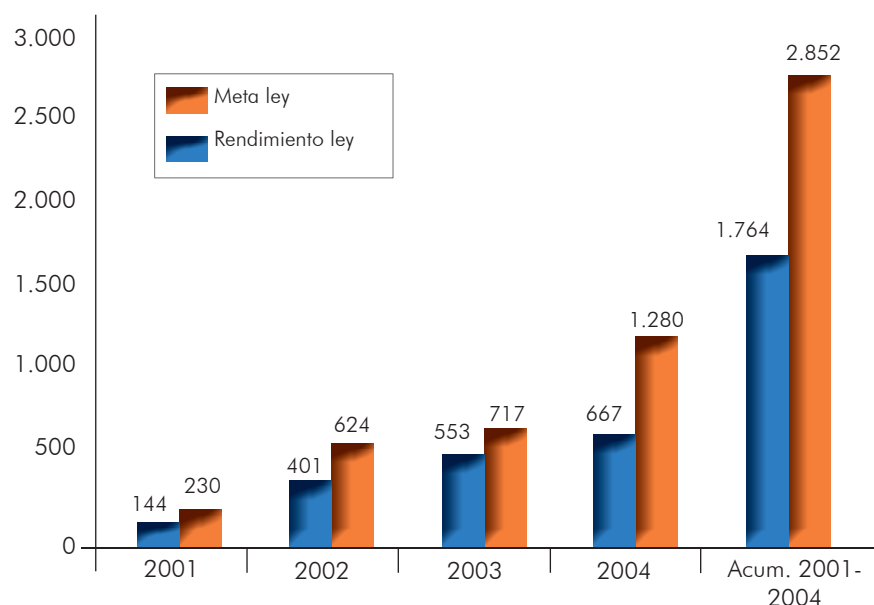
La serie se muestra en el cuadro siguiente:

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Recaudación									
teoría CL\$	2.995	3.248	3.561	3.580	3.905	4.224	4.436	4.824	5.344
Recaudación									
efectiva CL\$	2.329	2.620	2.711	2.793	3.087	3.405	3.700	4.039	4.587
Recaudación									
dólares	5.685	6.297	5.827	5.383	5.731	5.434	5.304	5.793	7.206
Monto evasión con									
plan CL\$	666	628	850	787	818	819	736	758	757
Monto evasión									
sin plan CL\$	666	722	792	796,1	868,36	939,29	986,44	1.072,7	1.188,3
Tasa de evasión	22,2	19,3	23,9	22,0	20,9	19,4	16,6	16,3	14,2
Valor dólar	409,68	416,06	465,22	518,9	538,61	626,65	697,62	697,23	636,59

La gráfica siguiente muestra la meta y el rendimiento referida a la Ley de Lucha contra la Evasión, la cual significó una mayor recaudación global; incluye to-

dos los impuestos, de US\$ 2.852 millones y una superación de la meta de US\$ 1.088 millones.

Meta y rendimiento efectivo - Ley contra la evasión



K. Conclusiones

Los antecedentes del caso del SII de Chile permiten extraer las siguientes conclusiones:

- Alinear a la Institución con una idea simple y clara: elevar sustantivamente la eficiencia *global* del sistema tributario chileno fue clave para potenciar la energía necesaria para hacer los cambios.
- La gestión de riesgo como lineamiento principal y criterio ordenador de la Institución, resultó clave para la definición de los procesos de negocios, la organización interna, la asignación de recursos y el establecimiento de metas y programas; así como la definición de una relación nueva con los contribuyentes.
- El enfoque de gestión basado en la definición de procesos de negocios permitió mejorar la productividad del SII, cumplir las metas institucionales y reducir los costos de cumplimiento de los contribuyentes.
- Fue posible obtener aumentos significativos de la recaudación, en un contexto de niveles de evasión en torno al 20%, sin elevar las tasas impositivas.
- En Chile fue posible obtener el consenso social y político para otorgar las facultades y los recursos a la Administración Tributaria, para mejorar la eficiencia del sistema tributario en su conjunto para beneficio de todos.
- Se facilitó el desarrollo de innovaciones en el entorno de un proceso de negocios, utilizando como base implementaciones exitosas, como fue en este caso, el sistema de control extensivo basado en lógicas de control.
- El abrir las puertas a emprendedores externos fue fuente de oportunidades de innovación y de reducción, los costos y plazos de adaptación e implantación.

Caso São Paulo, Brasil



Evandro Luís Alpoim Freire

Director adjunto de la Junta Ejecutiva de la Administración
Tributaria - DEAT. Secretaría de Finanzas del estado de São Paulo

LA NOTA FISCAL PAULISTA

La Nota Fiscal Paulista es parte del Programa de Estímulo a la Ciudadanía Fiscal del gobierno del estado de São Paulo y reduce, la carga tributaria individual de los ciudadanos, que reciben créditos al efectuar compras de mercancías en el estado de São Paulo.

El programa estimula al consumidor a exigir el documento fiscal en sus compras, devolviendo a quien informa el CPF o CNPJ parte del impuesto pagado en la operación. Además, hay sorteos mensuales de un millón y medio de premios, por un total de R\$ 17 millones.

La devolución es hecha en créditos, que pueden ser acompañados por el Internet y ser utilizados para pagar el IPVA, canjeables por dinero o ser donados a alguna institución de asistencia social y del área de la salud.

Objetivo: rescate de la ciudadanía fiscal y lucha contra la evasión.

Inicio del programa: octubre de 2007.

A. Histórico del programa

La Nota Fiscal Paulista completó dos años en el mes de octubre de 2009, cerca a la marca de R\$ 1,5 billones en créditos y premios distribuidos a los consumidores.

Ya son casi 28 millones de personas beneficiadas desde el inicio del programa, en octubre de 2007.

Durante el evento de entrega de los premios principales del 11º sorteo del programa, especial del Día de los Niños, en el Palacio dos Bandeirantes, el gober-

nador José Serra anunció un aumento del número de premios de los sorteos a partir de diciembre, de R\$ 1 millón a R\$ 1,5 millones todos los meses, elevando de R\$ 12 millones a R\$ 17 millones el valor total. El primer premio especial del sorteo de Navidad será de R\$ 1 millón.

El éxito de la Nota Fiscal Paulista puede ser traducido por la adhesión de los consumidores y minoristas, principales responsables de su crecimiento acelerado. El sistema cuenta con más de 5,9 millones de usuarios, responsables del registro de 5,5 billones de documentos fiscales, y 538 mil establecimientos comerciales registrados. Hasta junio de 2009, fueron acreditados R\$ 1,34 billones a los consumidores y distribuidos R\$ 133,5 millones en premios en los once sorteos realizados, para un total de R\$ 1,48 billones entregados a los ciudadanos de São Paulo y de otros estados.

Fueron distribuidos en los últimos seis meses la mitad de todo lo que fue distribuido en los primeros 18



Foto: Stock.xchng.vi. São Paulo, Brasil

meses, lo que muestra que la adhesión está aumentando.

La liberación de créditos tomó impulso en los últimos meses. La Nota Fiscal Paulista alcanzó la marca de R\$ 1 billón en créditos distribuidos en mayo de 2009, después de 17 meses de programa. Desde esta fecha hasta octubre, las cifras aumentaron a casi R\$ 1,5 billones. O sea, en seis meses, el sistema aumentó el equivalente a la mitad de lo registrado en un año y medio de programa.

La Nota Fiscal Paulista recibió una inversión total de R\$ 45 millones, recursos suficientes para que la Secretaría de Hacienda pudiera crear una infraestructura de computación con capacidad para recibir 60 millones de documentos fiscales por día y almacenar 256 terabytes de datos, que en conjunto representan el contenido de 500 mil libros.

B. Sorteos

La Nota Fiscal Paulista sortea todos los meses un millón de premios en dinero. En el sorteo especial del Día de los Niños, en octubre, fueron distribuidos R\$ 12,3 millones. Además de los tres premios principales, que tuvieron sus valores cuadruplicados en razón de la fecha conmemorativa, la Nota Fiscal Paulista sorteó más de 300 premios de valor R\$ 1.000; 1.000 premios de R\$ 250; 15.000 premios de R\$ 50; 76.303 premios de R\$ 20, y 907.394 premios de R\$ 10.

Para participar del sorteo, el consumidor que pide la Nota Fiscal Paulista se debe registrar en el website de la Secretaría de Hacienda y adherirse al reglamento (www.fazenda.sp.gov.br). Las adhesiones hasta el día 25 de cada mes permiten la participación en el mes siguiente. Una vez hecho el proceso, no es necesario repetirlo, ya que la participación en los sorteos siguientes es automática. Cada R\$ 100 en compras da derecho a un billete electrónico para concursar. A partir de diciembre, el número de premios sorteados mensualmente subirá de R\$ 1 millón a R\$ 1,5 millones, pasando de un total de R\$ 12 millones por mes a R\$ 17 millones. En el sorteo especial de diciembre, el premio principal aumentará de R\$ 200 mil a R\$ 1 millón.

La determinación de los cubiertos es hecha de forma electrónica, con base en los números sorteados en la

Lotería Federal aplicada en el sistema, cuyo algoritmo fue desarrollado por el Instituto de Investigaciones Tecnológicas. El proceso es acompañado por la KPMG, empresa especializada en auditoría.

C. Más beneficios

En marzo fue sancionada la ley n° 13.441/2009, que amplió los beneficios de la Nota Fiscal Paulista. Una de las novedades fue la posibilidad de pasar a recibir créditos en compras realizadas en establecimientos mayoristas. La nueva ley pasó a permitir que empresas con facturamiento bruto anual de hasta R\$ 240 mil y que pertenezcan al régimen simplificado (simples nacional), se puedan beneficiar de los créditos también cuando realicen compras en mayoristas e industrias.

D. Entidades sociales

Por medio de la colaboración entre las Secretarías de Hacienda y de Asistencia Social, las entidades paulistas de asistencia social y del área de la salud pueden adoptar diversas vías para tener acceso a los beneficios de la NFP. La Institución puede recibir donaciones de notas fiscales de consumidores que prefieren no incluir su CPF en el documento. En este caso, el consumidor pide la nota, sin la identificación del CPF, y la entrega a la entidad que la registrará en su beneficio en el sistema de la NFP. El consumidor puede también registrar los documentos fiscales sin identificación, registrados en el sistema de la NFP, en favor de la entidad social de su preferencia. También existe la opción de recibir donaciones de los créditos de personas naturales. Basta con que el consumidor informe el CPF en la nota, aguarde la liberación de los créditos y los transfiera en favor de la entidad, sin límite de valor.

Además de recibir donaciones por el Programa de Nota Fiscal Paulista, la entidad social también se puede beneficiar como consumidora y recibir la distribución de hasta 30% del valor recogido por el establecimiento comercial.

Casi tres mil instituciones en todo el estado de São Paulo son aptas para participar del programa. Para que pueda recibir los créditos donados por los consumidores e incluir en el sistema notas fiscales sin identificación, es necesario que la entidad social esté re-

gistrada y activa en la Secretaría Estatal de Asistencia y Desarrollo Social. Posteriormente, deberá proveer su acceso al sistema de la Nota Fiscal Paulista. Después de adherirse al reglamento de los sorteos de la NFP, las entidades pasan a concursar por los premios con los billetes electrónicos que son emitidos por cada R\$ 100 acumulados en documentos fiscales. En el décimo sorteo, realizado en septiembre, 556 instituciones participaron de la premiación con 75.518 billetes.

E. Condominios

A partir de noviembre, los condominios prediales, de casas y edificios de oficinas que tengan notas o cupones fiscales con CNPJ y acumulen más de R\$ 100 en compras, también podrán participar de los sorteos de la Nota Fiscal Paulista.

Los responsables de la administración de los condominios tienen hasta el día 25 del mes para adherirse al reglamento en el website de la Nota Fiscal Paulista, para participar del próximo sorteo.

Los predios residenciales, comerciales y condominios horizontales –compuestos por casas y áreas comunes–, consumen regularmente productos de limpieza y material de manutención, entre otros ítems, y tienen acceso a los créditos de la Nota Fiscal Paulista de las compras en las que solicitan la inclusión del CNPJ en los documentos fiscales.

F. IPVA

Más de 385 mil consumidores escogerán utilizar los créditos acumulados en la Nota Fiscal Paulista como descuento en el IPVA del año que viene, segundo balance divulgado por la Secretaría de Hacienda del Estado. El número es 63,4% más grande que en 2008, primer año en el que se pudo utilizar el beneficio. Juntos, los 385.526 paulistas que optaran por el descuento entre los días 1º y 31 de octubre van a ahorrar R\$ 62.720.182,32 – 475% más que en 2008, cuando 235.886 personas destinaron para el pago del tributo un valor total de R\$ 10.889.822,46.

El récord de valores se debe, entre otros factores, al aumento de la adhesión de los consumidores de la Nota Fiscal Paulista.

El uso de los créditos acumulados para descuento en el IPVA es una de las formas de recuperar el dinero devuelto por el gobierno a quien participa del programa. Quien no solicitó esa opción, puede recibir sus créditos en dinero en la cuenta corriente o de ahorros, transferirlos a otra persona natural, o donarlos a las entidades asistenciales o del sector salud.

Aumento del recaudo de ICMS en los sectores de la economía con la Nota Fiscal Paulista (en porcentaje, hasta marzo de 2009)

Sectores	Aumento
Restaurantes	38,6%
Panaderías y bares	19,8%
Salud, deportes y ocio	37,8%
Automóviles	27,4%
Material de construcción	17,6%
Casa y oficina	30,2%
Supermercados y alimentos	8,6%
Vestuario y calzado	22,4%

* Media de los ocho sectores ponderada por recaudo.

G. Premiación del programa

El Programa de Nota Fiscal Paulista conquistó dos importantes premios: el E-Gov, de Excelencia en Gobierno Electrónico, y el Effie Awards Brasil 2009.

El premio E-Gov 2009, promovido por el Ministerio de Planeación y por la Asociación Brasileira de Entidades Estatales de Tecnología de la Información y Comunicación, tuvo en cuenta en la evaluación de los proyectos inscritos la creatividad, la originalidad, la capacidad para promover la modernización de los servicios públicos, el acceso democrático o de oportunidades y la facilidad de interacción con los ciudadanos, así como la calidad técnica, la seguridad, la privacidad y los logros alcanzados. La Nota Fiscal Paulista, entre más de setenta concursantes de todo el país, recibió el premio máximo de Excelencia en Gobierno Electrónico.

El Effie Awards, promovido por el Grupo Meio&Mensagem y por la American Marketing Association New York, reconoce la eficiencia de las piezas publicitarias, considerando el desafío estratégico, la idea, ejecución y resultados obtenidos. La Nota Fiscal Paulista conquistó en esta edición de 2009, el premio principal en la categoría Servicios Públicos.

- *Los servicios tributarios electrónicos*
- *El control fiscal de grandes contribuyentes*
- *El cobro en Latinoamérica*
- *La gestión de cobro y cartera*



Foto: Stock.xchng.vi. Palacio de la Moneda, Santiago de Chile, Chile.

Mejores prácticas

Los servicios tributarios electrónicos



Fernando Barraza Luengo
Asesor de la Dirección Nacional de
Servicios de Impuestos Internos (SII) de Chile

A. Introducción

El presente documento ha sido desarrollado desde la perspectiva de los servicios tributarios electrónicos, basados en tecnologías de información y comunicaciones (TIC), e implementados por la Administración Tributaria chilena¹, para la asistencia de los contribuyentes, centrándolo en las funcionalidades asociadas más que en las tecnologías empleadas. Para una mejor comprensión del mismo se incluye una breve descripción del Servicio de Impuestos Internos de la república de Chile y las funciones que las leyes locales le imponen, así como las modificaciones realizadas en la estructura institucional que han surgido como una necesidad para otorgar estos servicios en forma cada vez más eficiente. Se enfoca, desde el punto de vista de la realidad y experiencia de la Administración Tributaria de Chile, en la implementación de servicios informáticos y el uso de la tecnología de la información al proceso tributario, a través de los cuales se proporciona información y asistencia masiva y

permanente a los contribuyentes y agentes económicos del país.

B. El servicio de impuestos internos (SII)

El Servicio de Impuestos Internos forma parte de la Administración Tributaria chilena, que está compuesta además por el Servicio de Tesorerías, encargado de la recaudación y cobranza de los impuestos, y el Servicio Nacional de Aduanas, cuyo objetivo es la fiscalización de los impuestos aduaneros.



1. Servicio de Impuestos Internos (SII).

La misión del Servicio como institución del Estado es: “Administrar con equidad y justicia el sistema de tributos internos de destino fiscal, facilitando el cumplimiento voluntario mediante la provisión de servicios de calidad, adecuados a cada tipo de contribuyente; velando por el correcto cumplimiento tributario con estricto apego a la legalidad vigente y focalizando el esfuerzo fiscalizador en los contribuyentes con comportamiento tributario riesgoso”.

Se han enfatizado los servicios de gobierno electrónico que permiten a los contribuyentes completar todo su ciclo de cumplimiento tributario en la Oficina Virtual del Servicio en Internet (www.sii.cl). La visión que se persigue apunta al desarrollo de una administración tributaria “on-line” con un uso intensivo e inteligente de las tecnologías de información y comunicaciones. Se busca que los contribuyentes puedan no sólo cumplir de manera más simple, expedita y a menor costo, sino que al hacerlo también se les facilite y se les ayude a modernizar la administración de sus negocios.

Es así como la Institución ha sido reconocida como una de las administraciones tributarias más modernas del mundo, con altos y crecientes niveles de eficacia en su accionar, operando bajo estándares de calidad que constituyen un modelo para otras instituciones similares, aportando efectivamente al desarrollo económico del país, liderando el proceso modernizador del Estado, y con funcionarios plenamente competentes, probos y comprometidos con los objetivos estratégicos de la organización. Los contribuyentes perciben que el servicio que les proporciona el Servicio de Impuestos Internos, está siempre en un contexto de justicia y equidad, que les facilita cada vez más el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias, mediante la entrega de servicios tributarios electrónicos que le hacen esta tarea cada vez más simple y a menor costo.

C. ¿Cómo se ha potenciado la institución para el logro de sus objetivos?

Tradicionalmente el SII utilizó un modelo de gestión que combinaba visiones de los negocios por impuestos y por funciones. Así, normalmente se consi-

deraban separadamente la función de fiscalización (y dentro de ella, la fiscalización de los impuestos a la renta y el IVA), la función de evaluaciones (que dice relación con la administración del impuesto territorial), y la función jurídica (que engloba el quehacer de los tribunales tributarios, la defensa del SII por las acciones legales en su contra, la presentación de querellas por delitos tributarios y la asesoría jurídica a la Institución). Además, prácticamente en un mismo nivel, se consideraban las funciones informática, recursos humanos, normativa, administración y finanzas.

Son tres los pilares estratégicos que actualmente guían la gestión del Servicio: “facilitar el cumplimiento tributario”, “hacer administración tributaria contribuyendo al desarrollo económico” y “fortalecer la capacidad y control fiscalizador”.

Por otra parte, a nivel orgánico siempre existió una expresión de gestión en el ámbito territorial —las direcciones regionales—, instancias a las que se le asignó la responsabilidad por la realización de las funciones operativas del Servicio, en tanto la Dirección Nacional se encargaba de la definición de políticas y la supervisión de las actividades de las unidades operativas, áreas de asistencia y soporte.

Tal forma de ver la actividad del Servicio, fue generando un cierto desajuste con las nuevas orientaciones en materia de gestión, lineamientos que consideran una mirada global e integrada del quehacer institucional, y enfatizan el logro de resultados por cada línea de negocio o proceso completo, asumiendo que para la obtención de estos resultados globales se hace necesario integrar los resultados de procesos completos, a nivel regional y central, más allá de cada función que participa en su gestión. Por otra parte, se hacía imperioso integrar a la visión de resultados —especialmente con relación a la función de fiscalización— una serie de actividades relacionadas, que si bien demandaban un conjunto importante de recursos, no podían asociarse a resultados de la gestión directa de la función. Es el caso de actividades relacionadas con facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, especialmente bajando su costo monetario y el tiempo demandado para el contribuyente.

Por todo ello, surge la necesidad de segmentar la acción del Servicio por líneas de negocios y por tipos de contribuyentes y líneas de apoyo o soporte; de tal modo de tener una visión más desagregada de los resultados y poder asociar la consecución de éstos a una organización más acorde con esta segmentación por áreas de negocios.

Lo anterior se ha visto consolidado con una mayor segmentación por tamaño y actividad económica de las empresas, abiertas además en diversas categorías, tales como pequeñas empresas, microempresas, etc., que permiten dar paso a formas cada vez más especializadas de atención, y que consecuentemente necesiten ser gestionadas de manera diferente.

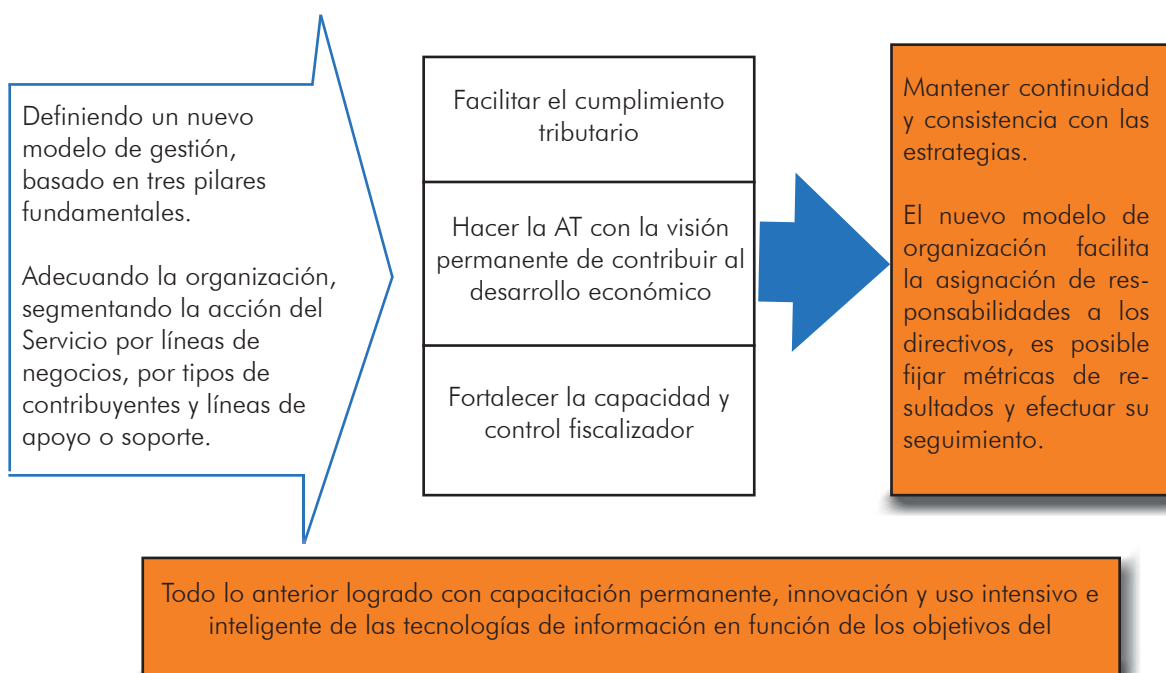
Por otra parte, esta nueva forma de estructurar la organización considera un fuerte uso de las tecnologías de información, para el apoyo de todas las líneas de negocio en un trabajo conjunto que permita asumir con certeza los siguientes compromisos:

1. Compromiso con el contribuyente

En su calidad de ciudadano y cliente fundamental, el contribuyente así como tiene obligaciones en el ámbito tributario, también tiene derechos, como son:

- Ser bien atendido, en forma cortés y justa, sin discriminación alguna, sea por su sexo, edad, creencias o nivel cultural, social o económico.
- Ser informado de sus obligaciones tributarias y de los requisitos de los diferentes trámites, especialmente a los contribuyentes que tienen mayores dificultades, permitiendo así una verdadera igualdad ante todo.
- Que el costo y el tiempo para cumplir con sus obligaciones tributarias sea el mínimo posible.
- Que la información tributaria que entregue al SII sea reservada.
- Ser tratado con transparencia y de manera expedita en los procesos de fiscalización.

Pilares fundamentales



2. Compromiso con la transparencia

El Servicio debe complementar la voluntad del poder legislativo, interpretando la ley en caso de ambigüedades, y en todo momento, aplicando la normativa y ejerciendo sus facultades legales. En todo este quehacer, siempre se procurará:

- Entregar toda la información en la forma más clara, oportuna y al alcance de todos los contribuyentes.
- Que los procedimientos que se utilicen sean públicos, conocidos y únicos.

3. Compromiso con el uso de las tecnologías de información

Capacitación permanente, innovación, uso intensivo e inteligente de dichas tecnologías en función de los objetivos del negocio.

D. Descripción de los servicios electrónicos y la oficina virtual sil

Desde 1995, año en que el Servicio de Impuestos Internos habilitó su primer Home Page, en Internet, se ha puesto énfasis en Internet como vehículo de contacto con el contribuyente, vinculación que no sólo se reduce a la entrega de información, sino además a la habilitación de aplicaciones que permitan concretar trámites tributarios y facilitar su cumplimiento, contribuyendo con ello a la modernización del Estado a través del desarrollo y explotación intensiva de las posibilidades que ofrece un uso inteligente de las tecnologías de información y comunicaciones.

Sumado a lo anterior, el SII cuenta con un sistema de autenticación compuesto de dos mecanismos de autenticación alternativos, mediante el uso de certificados digitales o con la digitación del número de identificación único de contribuyentes (Rol Único Tributario) y una clave secreta que aseguran una identificación confiable de quien realiza las transacciones o consultas a través del sitio web. Otra de las preocupaciones del Servicio de Impuestos Internos, respecto de los servicios tributarios electrónicos ofrecidos, es la seguridad, pues es una forma de

entregar confianza a los usuarios e incorporarlos a la política de e-government planteada por la Administración del Estado.

Los servicios ofrecidos por el Servicio de Impuestos Internos a través de su sitio web, se pueden agrupar de la siguiente forma:

1. Servicios de información ofrecidos a los ciudadanos

Información de circulares y legislación. En esta sección se encuentran todas las normas de carácter tributario, junto a circulares y resoluciones que imparten instrucciones, informes o interpretaciones administrativas. También en esta sección es posible encontrar jurisprudencia en materias impositivas.

Información de asistencia agrupada por tipo de contribuyente. La información entregada en esta sección se encuentra estructurada en empresas por tamaño, empresas por sector, contribuyentes individuales, actividades sujetas a regímenes especiales y franquicias, por trámite y noticias relevantes del ámbito tributario.

2. Servicios transaccionales en la "Oficina Virtual" del Servicio de Impuestos Internos

En esta sección se agrupan todos los trámites que los contribuyentes pueden realizar a través de la Oficina Virtual del Servicio, entre los que se encuentran:

Declaraciones y pagos de impuestos:

- Generación de declaraciones de renta propuestas y recepción de las mismas.
- Declaraciones de impuestos mensuales.
- Recepción de entrega de información de terceros y agentes retenedores.
- Rectificación de declaraciones de impuestos.
- Pagos electrónicos de renta, impuestos mensuales e impuesto territorial.

Otros trámites tributarios en línea:

- Obtención de clave secreta en línea.
- Registro e inicio de actividades de contribuyentes.
- Poderes electrónicos.
- Término de giro.
- Facturación electrónica para clientes autorizados.
- Contabilidad simplificada para pequeñas y medianas empresas (pymes).
- Registro de facturas electrónicas cedidas (factoring electrónico).
- Boletas de honorarios electrónicas para profesionales.
- Actualización de propietarios de bienes raíces (propiedades).
- Cambio de domicilio para profesionales.
- Autorización de comprobantes de venta para dispositivos POS.
- Concursos de personal.
- Denuncias "on-line".
- Opine de la calidad del servicio del SII.

3. Servicios de seguimiento de la situación tributaria de contribuyentes

- Cartola de contribuyentes.
- Consulta de la situación tributaria personal.
- Consulta del estado de declaración presentada.
- Consulta de antecedentes de un bien raíz.
- Certificado de avalúo fiscal de un bien raíz.
- Consulta de timbraje (documentos autorizados) a través de Internet.

4. Servicio de consultas para terceros

- Consulta de la situación tributaria de terceros.
- Verificación de documentos electrónicos recibidos por el SII.
- Información de autorización de documentos timbrados en el SII. Tasación de vehículos.

5. Portales electrónicos

- Portal tributario mipyme (Micro pequeñas y medianas empresas).

- Portal de educación tributaria.
- Portal para inversionistas extranjeros.

E. La tecnología al servicio del cumplimiento tributario voluntario

Como se señalara anteriormente, uno de los pilares estratégicos fundamentales que guían la gestión del Servicio, es "facilitar el cumplimiento tributario", razón por la cual se ha impulsado el cambio hacia un ciclo de cumplimiento tributario enteramente electrónico y en línea, disponibilizando a través del sitio web del Servicio de Impuestos Internos, todos y cada uno de los trámites u obligaciones que deben cumplir los contribuyentes en su ciclo de vida tributaria. Ayudando con ello a los agentes económicos, no sólo facilitándoles sus trámites tributarios, sino a descubrir las bondades y ventajas de incorporar las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) a su quehacer de negocios, y aumentar la productividad y competitividad en su materialización. Colaborando con ello en la inclusión digital y a cerrar la brecha tecnológica de educación en tecnologías de información existentes en el país y que lo separa aun de países desarrollados. Ejemplo de ello, es que a la fecha un 94% de la recaudación de impuesto a la renta se hace electrónicamente, y un 90% de la recaudación del IVA se realiza también por este medio.

Esta visión no tan sólo contribuye al fomento del cumplimiento tributario voluntario, sino que además ayuda al ordenamiento de los negocios, disminuye los costos de cumplimiento, incentiva las ganancias en los negocios y en la productividad, y potencia la competitividad de los contribuyentes.

Para ello, el diseño de las soluciones provistas se ha orientado a fortalecer y aumentar el número de aplicaciones que permitan a los contribuyentes realizar sus trámites preferentemente en forma electrónica, en el momento, lugar, modalidad y forma en que naturalmente son realizados. Las aplicaciones garantizan en todo momento, continuidad de servicio, seguridad y privacidad en el acceso a la información, así como alta disponibilidad de toda

la información necesaria para la realización de sus trámites.

De igual forma, se incorporan permanentemente, mejoras que permiten masificar el uso del Internet para las declaraciones y pago mensual de impuestos, e-Factur@, boletas de honorario electrónicas (BHE), inicio de actividades electrónico (e-IA); y en general, se potencian los trámites o servicios de la Oficina Virtual, teniendo siempre en consideración el costo económico y las eventuales dificultades que implica para el contribuyente el uso de sistemas tecnológicos para el cumplimiento de sus obligaciones.

No menos importante, es destacar que el Servicio de Impuestos Internos ha puesto especial cuidado en desarrollar aplicaciones seguras, que den plena tranquilidad a los contribuyentes para operar con el Servicio mediante la red Internet.

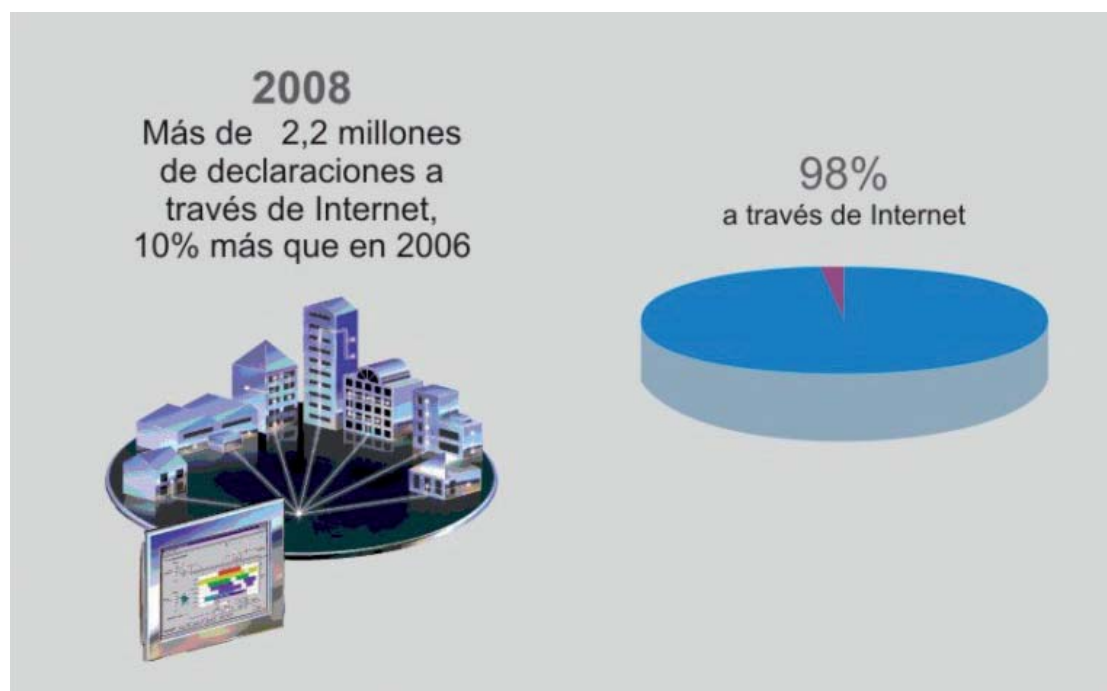
- Servicios electrónicos para todos

F. La tecnología al servicio de la atención al contribuyente

Detrás de cada interacción, servicio, asistencia, atención de consultas o capacitación a contribuyentes, hay equipos de personas de distintas disciplinas que atienden los diversos requerimientos. La calidad de los servicios se experimenta y mide en la interacción entre el contribuyente y el personal. Dado lo diverso del cumplimiento tributario, la asistencia y el control necesario para su mejoramiento, el equipo del servicio es multidisciplinario con un alto grado de profesionalización y especialización. La atención al contribuyente no sólo se enfatiza en las áreas más directamente vinculadas a procesos masivos de atención, sino que forma parte de la capacitación transversal de todas las áreas.

La asistencia al contribuyente en el uso de los servicios electrónicos que entrega el Servicio de Im-

Declaraciones de renta por Internet



puestos Internos, está dada mediante los siguientes servicios:

1. Mesa de ayuda

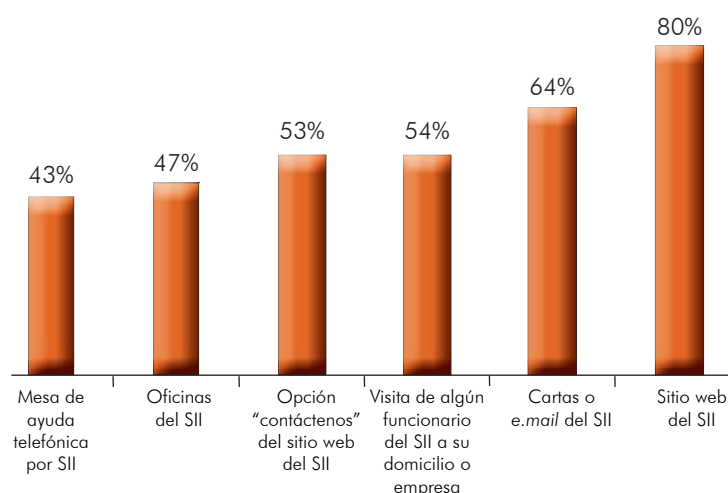
A través de la mesa de ayuda, el Servicio entrega telefónicamente información y ayuda oportuna y continua a los contribuyentes para que se “autoatendian” en la Oficina Virtual del Servicio, ayudando al contribuyente para un uso eficiente y oportuno de las aplicaciones informáticas puesta a su disposición en el sitio web de la Institución.

Para el desarrollo de las funciones mencionadas, se cuenta con una base de conocimiento que contribuye a entregar información acertada y en el menor tiempo posible. Además, se cuenta con un sistema de reporte de consultas, mediante el cual aquellas consultas que no pueden ser resueltas por la mesa de ayuda directamente, son enviadas en forma automática a unidades resolutorias de segundo nivel responsables de hacerlo e incorporarlas al sistema.

• Fortalecimiento de imagen pública

¿Cómo evalúa, en general, los canales de contacto del SII de acuerdo con lo que usted conoce o ha oído hablar?

Buena evaluación neta



Los medios más usados por los contribuyentes para su asistencia, y la evaluación de cada uno, se muestran en la siguiente gráfica.

2. CenAC (Centros de Atención al Contribuyente)

Existen dos importantes medidas que también apuntan a profundizar y fortalecer el pilar de gestión estratégica orientado a facilitar el cumplimiento tributario de los contribuyentes. Se trata de la creación y puesta en operación de los Centros de Atención al Contribuyente y del Departamento de Asistencia al Contribuyente a nivel de la Dirección Nacional, especializado y focalizado a reforzar la vocación de servicio al contribuyente que ha caracterizado el accionar de la Institución a través de los diversos procesos tributarios y trámites que realizan los contribuyentes en su relación con el Servicio.

Los Centros de Atención al contribuyente están concebidos como las puertas de entrada a los trámites tributarios en las oficinas, a través de un módulo de atención con personal especializado y, adicionalmente, un módulo de autoatención, lo cual tiene que ver con la opción estratégica que ha seguido el Servicio, de propiciar al máximo la realización de trámites en Internet.

3. Sitio web

El sitio web del Servicio, además de ofrecer servicios electrónicos en su oficina virtual, es también un portal informativo y de asistencia al contribuyente, entregando información de interés, claramente segmentada por tipo de contribuyente, noticias de actualidad tributaria, procesos tributarios y normativa vigente, y un completo conjunto de preguntas frecuentes.

G. La tecnología al servicio de la transparencia

Además de los aportes que la aplicación de las tecnologías de información ha logrado en la simplificación del cumplimiento tributario y en el aumento de la eficiencia en el ámbito fiscalizador, también ha permitido aumentar sustancialmente la transparencia en el accionar del Servicio, entregando toda

la información de la que dispone en forma clara, oportuna y al alcance de todos los contribuyentes, sin distinción. De este modo, tanto la normativa tributaria como los procedimientos que se definen, son todos públicos, conocidos y únicos.

Es así como por ejemplo, mediante el sitio web del Servicio, todo contribuyente o cualquier ciudadano puede conocer con la misma oportunidad toda la legislación y normativa vigente, que rigen el sistema tributario chileno.

También mediante aplicaciones web, previa autenticación, los contribuyentes pueden conocer, verificar, validar y confirmar toda la información que el Servicio posee de ellos, y en algunos casos de otros contribuyentes.

Otro elemento que contribuye a otorgar transparencia, es la trazabilidad de todas las acciones o trámites que el contribuyente realiza electrónicamente en el sitio web del Servicio, ya que en todo momento puede consultar sobre el estado de los mismos.

Del mismo modo, la aplicación de tecnologías ha contribuido a fortalecer la probidad funcionaria, dado que a través del registro de todas las acciones que el personal realiza electrónicamente en los sistemas, es posible conocer la información consul-

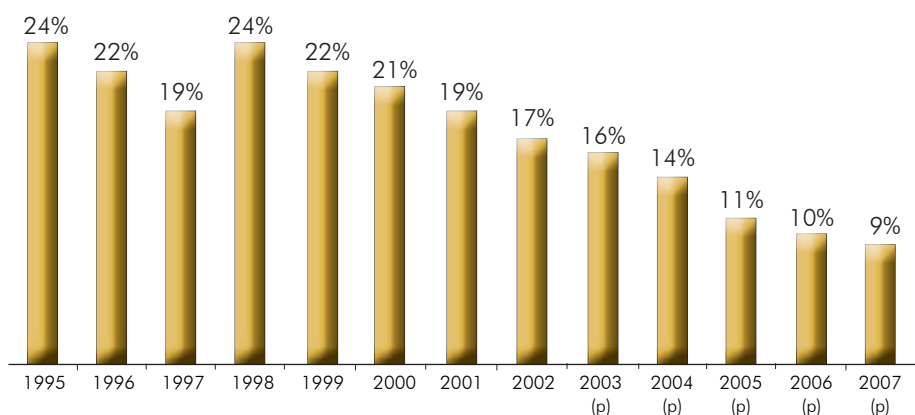
tada por los funcionarios del Servicio, lo que permite asegurar al contribuyente que su información se encuentra resguardada como corresponde.

Otro hecho significativo que apunta en la línea de ir profundizando la transparencia con que actúa la Institución, lo constituye el hecho que la planificación de la fiscalización es pública, lo cual significa que personas y agentes económicos pueden saber con antelación cuándo serán sometidos a algún procedimiento de auditoría. De este modo, la fiscalización, especialmente a los grandes contribuyentes, se transforma en un servicio público, porque se les anticipa cuando serán controlados, así nadie puede sentirse sorprendido y sabe de antemano que deberá tener sus antecedentes e informes contables y tributarios disponibles para ser analizados por funcionarios de la Administración Tributaria.

Otro paso hacia la transparencia en el actuar del Servicio lo constituye un servicio electrónico que permite a los contribuyentes, previa autenticación, conocer el estado de su situación tributaria, y si se ha iniciado un proceso de auditoría asociado a algún proceso de fiscalización o de término de giro. El principal objetivo es proporcionar un medio eficiente y eficaz que permita transparentar y simplificar, desde el punto de vista de los contribuyentes, las

- Impacto de la fiscalización

Tasa de evasión del IVA de 1995-2007
Crisis asiática



(p): estimaciones.

acciones de fiscalización iniciadas por el Servicio, tanto en el ámbito propio de los procesos de auditoría de los diferentes tipos de impuestos, como al cierre del ciclo de vida del contribuyente, con el proceso de término de giro.

H. Personalización de los servicios

El Servicio de Impuestos Internos en la búsqueda de especializar a su personal y atender adecuadamente a los contribuyentes, ha avanzado en la segmentación de sus usuarios, y hoy cuenta con servicios diferenciados para los denominados “grandes contribuyentes”, “pequeñas y medianas empresas”, “personas” e “inversionistas extranjeros”.

Para cada uno de estos segmentos se dispone de sistemas tecnológicos específicos, tanto en herramientas propias de apoyo, como en la información y ayuda que se les entrega.

Es así como en el año 2001, se creó una unidad organizacional especialmente dedicada a la atención de los denominados grandes contribuyentes, que realiza la atención personalizada de los mismos.

En el caso de los inversionistas extranjeros, en el año 2004, se creó un “portal Internet” especialmente dedicado a ellos, donde pueden encontrar asistencia, una oficina virtual y toda la información tributaria que requieran para sus operaciones, y en idioma inglés.

Por otra parte, y muy especialmente, los servicios electrónicos ofrecidos a los contribuyentes han favorecido especialmente a las micro, pequeñas y medianas empresas, las que a través del “portal tributario mipyme” pueden ver armonizado su cumplimiento tributario con el desarrollo de sus negocios en una plataforma tecnológica moderna que les ayuda a ganar eficiencia, productividad y competitividad. Mejorando fuertemente su formalización e inserción ordenada en la economía.

De este modo, en sus negocios con el exterior, para aprovechar los tratados de libre comercio, puede autorizar a sus clientes para revisar su cumplimiento tributario en la Administración Tributaria “on-line”,

y utilizar servicios auxiliares que faciliten su cumplimiento tributario, como por ejemplo: e-facturación, sistemas simplificados de contabilidad, confección de declaraciones, cartola tributaria de su cumplimiento, y el término de sus negocios en modalidad “on-line”, en forma expedita y a mínimo costo, con lo cual puede cerrar adecuadamente el tema tributario, poniendo término a una actividad puntual fallida y permitiendo al emprendedor iniciar un nuevo emprendimiento.

Por otra parte, la simplificación y la disminución de los costos en el cumplimiento tributario, se traduce directamente en un trato equitativo para todos los niveles de contribuyentes.

I. La tecnología al servicio del desarrollo económico y modernización del país

Otro de los pilares fundamentales de la gestión del Servicio de Impuestos Internos, es hacer una administración tributaria que contribuya al desarrollo económico del país. Desde esta perspectiva, al persistir en la innovación, el Servicio está aportando al desarrollo económico y social de Chile, tanto por la vía de optimizar la recaudación como por la entrega de herramientas tecnológicas para que las personas y empresas cumplan sus objetivos profesionales y de negocios.

En este sentido, por ejemplo, la operación renta tiene una dimensión importante, porque en la medida que aumenta la tasa de contribuyentes que cumplen electrónicamente con su declaración de impuestos, están haciendo uso de una tecnología cuya aplicación potencia también sus negocios.

Desde el punto de vista de la modernización del país, el Servicio de Impuestos Internos vincula sus proyectos tecnológicos con el proyecto gubernamental de “gobierno electrónico” y con la llamada “agenda digital”. Cabe señalar que el gobierno electrónico (e-government) es un concepto de gestión que fusiona el empleo intensivo de tecnologías de la información y comunicación (TIC), con modalidades de gestión y administración, como una nueva forma de gobierno. En el caso de Chile, este concepto fue elevado a política de Estado en 2001.

- Servicios electrónicos para todos

Factura electrónica



Por otra parte, se denomina “agenda digital” al resultado de un trabajo iniciado en abril del año 2003 con la constitución del Grupo de Acción Digital, presidido por el Coordinador Gubernamental de Tecnologías de Información y Comunicación, conformado por instituciones de gobierno, organizaciones representativas del ámbito empresarial, sector académico y de otros poderes del Estado. El resultado de este esfuerzo es un amplio acuerdo público-privado sobre una estrategia país, mirando a la celebración del Bicentenario en 2010, y un plan de acción bianual. Su objetivo es contribuir al desarrollo de Chile mediante el empleo de las tecnologías de información y comunicación (TIC) para incrementar la competitividad, la igualdad de oportunidades, las libertades individuales, la calidad de vida, la eficiencia y transparencia del sector público, enriqueciendo al mismo tiempo la identidad cultural de la nación y de sus pueblos originarios. La agenda digital busca poner a las TIC al servicio de estos objetivos nacionales, principios que son observados y aplicados en todos los servicios tributarios electrónicos que el Servicio de Impuestos Internos pone a disposición de los contribuyentes.

El gobierno electrónico para el cumplimiento tributario en Chile, ha demostrado que es posible aprovechar la revolución de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) para lograr posiciones de liderazgo mundial.

Un ejemplo de esto es la creación de la “factura electrónica” que revoluciona la facturación, eslabón crucial del ciclo de negocio y cadena de pago, es decir, flujo de dinero. Posibilitando e incentivando la reingeniería de negocios, la reducción de costos, el aumento de productividad, la mejora de eficiencia en los ciclos de negocios, y el aprovechamiento de las externalidades positivas del sistema, mejorando las relaciones clientes/proveedores, vale decir, mejorando la gestión y eficiencia de los negocios.

J. La relación costo-beneficio

La creciente aplicación de TIC en los procesos y servicios entregados a los contribuyentes, no han disminuido sustancialmente los costos para el Servicio de Impuestos Internos; sin embargo, los beneficios se ven reflejados en múltiples ámbitos, tales como

una fiscalización más eficiente, mayor transparencia en el quehacer del Servicio, facilidad y simplificación en el cumplimiento tributario, colaboración al desarrollo del gobierno electrónico, entre otros.

La evolución de los ingresos tributarios en los últimos años, evidencia un incremento sostenido en la recaudación de impuestos; incremento que se explica por el crecimiento de la economía, por cambios en la legislación y por la acción del Servicio de Impuestos Internos. Un estudio estimó que del orden del 40% del incremento en recaudación se explica por el incremento de los esfuerzos del Servicio de Impuestos Internos en la aplicación de tecnologías de información y comunicaciones a sus procesos de recaudación.

Otro resultado que da cuenta del desempeño del Servicio de Impuestos Internos, directamente relacionado con el anterior, corresponde al nivel de cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes. La conciencia tributaria de la ciudadanía es mayor cuando se enfrenta con efica-

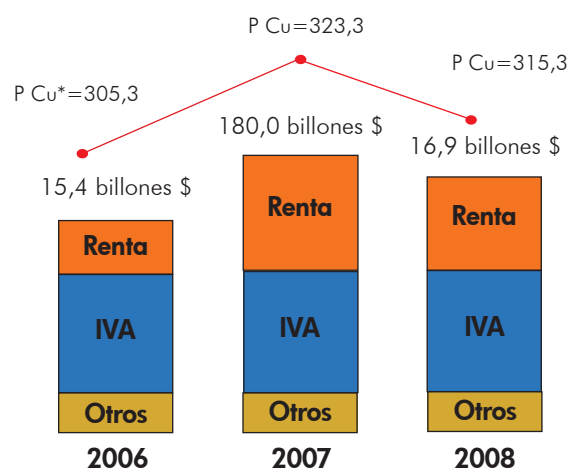
cia la evasión de impuestos, cuando se otorgan las facilidades y la información adecuada para cumplir con las obligaciones tributarias, y cuando se conoce y confía en el buen uso y destino que se hace de los recursos tributarios. Los ingresos tributarios en Chile representan un 24% del producto interno bruto, con una recaudación de US\$ 30.000 millones.

Por otra parte, cabe señalar que la evolución en la utilización de los servicios electrónicos ha tenido un comportamiento creciente y es así como en la operación renta 2009, un 98,45% de los contribuyentes realizaron su declaración a través de Internet.

Finalmente, es importante destacar que si bien los costos de operación del Servicio no han disminuido, los beneficios han sido traspasados íntegramente al contribuyente; considerando, además, que la inversión anual en tecnologías de información y comunicaciones (TIC) es marginal y correspondiente sólo al 6% del presupuesto de la organización (el promedio de los países desarrollados es de un 12%).

- Impacto de la fiscalización

Ingresos tributarios (Billones de \$ a diciembre de 2008)



(*) = Precio Cobre Bolsa Metales Londres US \$ c/lb

El control fiscal de grandes contribuyentes

Jorge Rodrigo Trujillo Puentes
Asesor de la Dirección Nacional
Servicios de Impuestos Internos (SII) de Chile



Herramientas de recuperación de deuda en América Latina

A. Introducción

El presente documento tiene por objetivo mostrar los avances en el control fiscal de los grandes contribuyentes en Chile, reuniendo las experiencias de desarrollo de la fiscalización en el Servicio de Impuestos Internos, desde la perspectiva del control tributario y de la facilitación del cumplimiento de este importante segmento de contribuyentes.

La creación de una unidad de fiscalización de grandes contribuyentes en Chile, en el año 2002, es la primera experiencia en materia de control fiscal en

el Servicio de Impuestos Internos (SII) orientada íntegramente a un segmento específico de contribuyentes.

Si bien, las unidades de grandes contribuyentes en Latinoamérica datan de la década del 70, Chile había enfrentado la fiscalización considerando un tratamiento más bien uniforme a todos los contribuyentes, incorporando en diversas estructuras equipos de fiscalización dirigidos a auditar sectores relevantes de la economía. Los más tradicionales eran el sector financiero y el sector minero.

Posteriormente, con los efectos de la creciente apertura de Chile al comercio internacional, se genera la necesidad de controlar la tributación de los chilenos que invierten en el exterior y la tributación de las inversiones en Chile con capitales extranjeros. Por ello, avanzando en desarrollo de la fiscalización, se crea en el año 1998 una unidad especializada en el control de la tributación internacional. Luego, en el año 2001, como parte de un amplio proyecto de reforma legal denominado "Plan de lucha contra la evasión y elusión fiscal", se crea la Dirección de Grandes Contribuyentes.



Foto: Stock.xchng.vi.

A partir del año 2006 se inició un proceso de transformación organizacional en el SII, que abarca todos los ámbitos de la gestión de la Administración Tributaria, que en su componente de fiscalización se denomina “segmentación de contribuyentes”. A través de este proceso, se busca que todas las unidades de fiscalización estén organizadas en función de un tipo de contribuyente objetivo, propendiendo a la atención integral del contribuyente, buscando no sólo eficacia en el control, sino también mayor eficiencia, permitiendo reducir los costos de cumplimiento a los contribuyentes.

B. La fiscalización tributaria

En un sistema tributario basado en la autodeterminación de los impuestos, la función de fiscalización es fundamental, dado que no sólo debe asegurar y verificar que las obligaciones tributarias sean cumplidas, una vez que han vencido los plazos que tienen los contribuyentes para cumplir las obligaciones, sino que debe anticiparse y constituir un mecanismo de inducción del cumplimiento tributario.

Otros factores para este proceso son imprescindibles, no cabe duda, como la difusión oportuna de las normas tributarias, la prestación de servicios por parte de la Administración Tributaria que faciliten a los contribuyentes el cumplir las obligaciones principales y secundarias, y la oportuna atención de consultas y prestación de asistencia en el cumplimiento.

En este contexto, un rol importante, cada vez más destacado y observado por las administraciones tributarias, lo cumplen los asesores tributarios contables, los intermediarios entre el contribuyente y la administración de los tributos, quienes en la medida que las obligaciones se tornan más complejas asumen el papel de ejecutar las acciones que correspondan, por cuenta del contribuyente, ante la Administración Tributaria.

Dado este marco de relación entre el regulador y el obligado tributario, el propósito de la fiscalización será el lograr que el contribuyente tenga una percepción elevada del riesgo de incumplir. Debe considerar muy probable que si incumple será de-

tectado y sancionado de manera efectiva y en un grado que le cause un deterioro económico mayor que el monto incumplido eventualmente.

Aun cuando no se aborda en este trabajo, las sanciones son muy relevantes a la hora de incentivar el cumplimiento tributario en un sistema de autodeterminación de los impuestos. Diversos estudios señalan la evidencia empírica de la correlación entre el nivel de las sanciones y el nivel de cumplimiento (ver ponencias de las Asambleas del CIAT, Brasil 1998, sobre el tema de las facultades y potestades de las administraciones tributarias).

Cabe señalar para los efectos de este análisis, la importancia del nivel de sanciones para la promoción del cumplimiento; ya que el sólo hecho que la Administración Tributaria alcance altos niveles de efectividad en la detección de las infracciones, no alterará o modificará el comportamiento futuro del contribuyente y el comportamiento de los contribuyentes que se relacionan o vinculan de alguna manera con él, si las sanciones son mínimas, de bajo costo, insignificantes frente al efecto de la infracción cometida.

En el ámbito de las acciones de la Administración Tributaria para detectar y sancionar el incumplimiento, se debe considerar un conjunto de acciones hacia el contribuyente que generen la anhelada percepción de riesgo; estas actividades son:

1. Controles preventivos

Acciones dirigidas a fomentar un ambiente de cumplimiento de las obligaciones; se caracterizan por dirigirse a todos los contribuyentes a objeto de verificar que cumplen con las obligaciones formales, entre los que se cuentan los operativos de terreno para control de cumplimiento de los sectores de mayor riesgo, como el comercio. También se considera en este ámbito todas las medidas administrativas de control que contribuyan a asegurar el cumplimiento, tales como los cambios de sujeto o retenciones de impuesto, la incorporación de impresoras fiscales o tarjetas de control fiscal en los puntos de venta, entre otros.

2. Controles masivos

Acciones de amplia cobertura que se orientan a detectar omisiones parciales y totales, inconsistencias en las declaraciones presentadas, basado principalmente en cruces de información entre las declaraciones del contribuyente y la información que registra la Administración Tributaria, propia o de terceros contribuyentes.

3. Controles selectivos

Son acciones de mayor profundidad, principalmente auditorías integrales o por objetivos, destinadas a evaluar el comportamiento del contribuyente con mayor grado de evaluación entre sus declaraciones y la documentación sustentatoria de sus operaciones, propia o de terceros, en materias de mayor complejidad, tales como la correcta determinación de la base imponible, la aplicación correcta de normas y disposiciones tributarias que afectan con impuesto las operaciones del contribuyente, el cumplimiento tributario entre empresas relacionadas, los efectos de las reorganizaciones empresariales, la correcta tributación en operaciones internacionales, entre otras.

C. Modelo analítico de control de cumplimiento

El control de cumplimiento de la ley puede ser modelado considerando la complejidad de las obligaciones establecidas, las actitudes que asumen los obligados, los factores que inciden en su comportamiento y las acciones que caben efectuar en consideración a que el objetivo final es generar un ambiente de cumplimiento de las obligaciones legales. Surge así el modelo analítico de control del cumplimiento, que considera los siguientes elementos:

1. Contribuyentes y los factores que inciden en su comportamiento

El contribuyente se desenvuelve en un medio que influye en su comportamiento, caracterizado según el tipo de industria en que opera, en los que se aplican prácticas comerciales distintivas, las relaciones entre los actores ya sean clientes, proveedores, emplea-

dos. Así también, el comportamiento del contribuyente es determinado por las condiciones socioeconómicas y psicológicas del propio contribuyente. El cumplimiento tributario, y por contraposición la evasión, se definen como decisiones económicas del contribuyente, utilizando la evasión como un mecanismo de competencia con otros agentes económicos o incluso como mecanismo de supervivencia.

2. Las diversas actitudes que presentan los contribuyentes frente a la obligación tributaria

Sin duda, la diversidad de actitudes y comportamientos frente a las obligaciones son muchas, únicas para cada individuo o entidad, motivadas por situaciones personales o del entorno de operación. Sin embargo, para los fines de establecer una simplificación operativa se puede resumir en los siguientes términos:

- Ha decidido no cumplir:

Se trata de una actitud deliberada en contra de las obligaciones legales, independientemente de la probabilidad de ser detectado o de las sanciones que enfrente; su intención será no cumplir.

- Cumplen si saben que al no hacerlo serán fiscalizados y sancionados:

En este caso, el contribuyente asume una actitud variable en consideración a lo que evalúe en su entorno, se ve afectado y se deja llevar por el comportamiento de los demás contribuyentes, similares a él. Si ve que otros incumplen y no les sucede nada asumirá una actitud de incumplimiento; si en cambio, aprecia que el incumplimiento tiene efectos negativos, asumirá una actitud de mayor cumplimiento.

- Desean cumplir pero no cuentan con los medios para hacerlo:

Este tipo de comportamiento, la actitud es positiva frente a las obligaciones, con voluntad para cumplir y evitar inconvenientes o problemas posteriores. Sin embargo, no cuenta con todos los elementos para cumplir, no conoce las materias legales o no tiene

experiencia en ese ámbito; puede tratarse de personas que se inician en alguna actividad que es alcanzada por la ley. No tienen los medios para contar con asesorías externas para cumplir correctamente.

- Ha decidido cumplir:

En este caso, la actitud se traduce en una disposición positiva frente a las obligaciones legales, considerando un deber el cumplimiento y haciendo lo que sea necesario para cumplir, asegurándose a través de asesores externos y por el propio esfuerzo en conocer y comprender las materias tributarias.

3. Acciones de la Administración

Frente a estas actitudes, la Administración Tributaria debe desarrollar estrategias adecuadas a cada una que permitan llevar a los contribuyentes a adoptar una disposición de cumplimiento voluntario.

- Aplicación de todo el poder de la ley a los que han decidido no cumplir.
- Disuadir vía fiscalización a los que cumplen si se los controla.
- Asistir en el cumplimiento a los contribuyentes que no saben o no tienen la capacidad para cumplir por sí mismos.

- Facilitar el cumplimiento a los que han decidido cumplir (ver gráfico 1).

D. Caracterización cuantitativa de los grandes contribuyentes

1. Categorías de contribuyentes según volumen de ingresos

El cuadro 1 muestra la forma de catalogar a los contribuyentes según el nivel de ventas o ingresos.

2. Distribución y principales indicadores de medianas y grandes empresas

En Chile, la mayoría de los grandes contribuyentes, un 75%, se ubica en la región metropolitana. En todos los indicadores de importancia concentran sobre el 70% de la actividad. El cuadro 2 muestra las características de las medianas y grandes empresas.

E. Características cualitativas de los grandes contribuyentes

Los grandes contribuyentes son muy diferentes de otras categorías de contribuyentes y presentan ciertos riesgos importantes para la eficacia de la Administración Tributaria. La evaluación de estos riesgos exige estrategias adaptadas a las características particulares y comportamiento tributario de estos contribuyentes.

Gráfico 1.
Modelo analítico del control de cumplimiento



1. Complejidad de las relaciones comerciales y tributarias

Entre otras características que definen la complejidad de los grandes contribuyentes podemos citar las siguientes:

- Generalmente, las grandes entidades tienen operaciones múltiples y diversos intereses de negocios.
- Registran alto volumen de transacciones en sus operaciones y actividades empresariales.
- Poseen un gran número de empleados.
- Todas tienen una amplia red de relaciones comerciales internacionales.
- Una parte importante de sus transacciones internacionales son realizadas con partes relacionadas.
- Se desenvuelven en sectores con características únicas, como la banca.
- Muy extendidos en términos geográficos.
- Realizan actuaciones en temas complejos, que implican dificultades en la aplicación de la ley tributaria y de los principios contables.
- Realizan planificaciones tributarias para reducir al mínimo las obligaciones tributarias.
- Complejas estructuras de financiamiento y de negocios.

2. Concentración de los ingresos

En Chile, los grandes contribuyentes concentran el 85% de las ventas totales de la economía.

3. Papel como agente retenedor o intermediario de impuestos

Los grandes contribuyentes desarrollan un papel importante en cuanto a su relación con otros contribuyentes, transformándose en un punto de control para las obligaciones de terceros.

- Impuestos personales y por las rentas del trabajo; impuesto a la seguridad social.
- Impuesto al valor agregado o impuesto sobre bienes y servicios.
- Impuestos de retención asociados a pagos

Cuadro 1. Clasificación de contribuyentes por volumen de ventas

Segmento	Ventas (US\$)	Número
Grandes empresas	Sobre 10.000.000	9.500
Medianas empresas	1.000.000 a 10.000.000	18.000
Pequeñas empresas	100.000 a 1.000.000	142.000
Microempresas	Hasta 100.000	1.200.000
Personas	Sin rango	1.300

Cuadro 2. Características de las medianas y grandes empresas

	Medianas empresas	Grandes empresas
Número	18.000	9.500
Ubicación	Todo el país	75% en la región metropolitana
Importancia en:		
Total de ventas	6%	85%
Impuesto a la renta	7,2%	76%
Ingresos totales	9%	78%

De las 9.500 grandes empresas, 1.500 principales representan el 82% de las ventas y el 80% del impuesto recaudado del segmento.

transfronterizos determinados, tales como dividendos, regalías e intereses.

4. Uso de asesores tributarios profesionales

Los grandes contribuyentes cuentan con asesorías de alto nivel para los temas de mayor complejidad, para asesorarse en la realización de sus operaciones y para intervenir en caso de que sea requerido el contribuyente por la Administración Tributaria. Los asesores tributarios tienen un papel importante en la promoción de productos o esquemas que permiten reducir la carga tributaria, en especial utilizando las disposiciones legales a favor del contribuyente, a través de la elusión, llegando en algunos casos a la evasión de impuestos.

5. Las grandes empresas tienen su propio departamento de impuestos

Otra característica que hace compleja la supervisión de cumplimiento de los grandes contribuyentes, es que cuentan con departamentos tributarios propios, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, así como también para ser contraparte de los asesores externos. A través de estas áreas se busca mantener en todas las operaciones del grupo, independiente de la jurisdicción donde opere, la aplicación de la política corporativa en materia de cumplimiento tributario.

F. Antecedentes de la fiscalización de grandes contribuyentes en Chile

La Dirección de Grandes Contribuyentes (DGC) se crea el año 2001 y comienza su operación en enero de 2002.

Reúne en una sola oficina la fiscalización de diversas unidades que hasta esa fecha se orientaban funcionalmente a la fiscalización de los contribuyentes más relevantes.

Se organiza en cuatro áreas operativas: Oficina de Atención al Gran Contribuyente, Departamento de Grandes Empresas Nacionales, Grandes Empresas Internacionales, Oficina de Grandes Entidades Fiscales y sin Fines de Lucro. Cuenta con una oficina jurídica y un área de proyectos y control de gestión.

Cada departamento se organiza en cinco grupos de doce fiscalizadores, un abogado y un supervisor de grupo. Cada grupo tiene asignada una cartera de 180 contribuyentes aproximadamente.

Cada departamento cuenta con dos asesores para apoyar el desarrollo de estrategias de fiscalización para cada caso, apoyo en el análisis de información, solución de temas complejos y apoyo en el seguimiento y control de casos relevantes.

Su dotación es de 160 funcionarios, 75% profesionales (contadores, ingenieros, abogados).

Las actividades de control más distintivas son:

- Control de devoluciones de exportadores.
- Fiscalización del impuesto anual a la renta.
- Fiscalización del impuesto al valor agregado (IVA).
- Fiscalización de los efectos de las reorganizaciones empresariales.
- Control de los efectos tributarios de las inversiones en el exterior.
- Control de la tributación de las remesas al exterior.
- Fiscalización de las grandes entidades sin fines de lucro.
- Fiscalización de las grandes entidades fiscales.

Realiza controles preventivos de comportamiento, denominado “control de cumplimiento tributario”, que consiste en una revisión de las declaraciones mensuales cada tres meses, con base en indicadores que comparan el nivel de impuestos declarados en los formularios mensuales y el último anual versus los impuestos declarados en los períodos anteriores y en los mismos períodos del año anterior. En caso de detectar variaciones significativas (con base en parámetros preestablecidos), se contacta al contribuyente para que explique las variaciones. En caso de no ser satisfactorias las justificaciones, se inicia una revisión en mayor profundidad.

G. Estrategias de tratamiento

Las estrategias de tratamiento consisten en las acciones dirigidas a un segmento de contribuyentes para promover el cumplimiento tributario y que surgen como respuesta a las particularidades o características propias de ese segmento. Son, por tanto, acciones a medida, que adaptan los procesos y funciones para estar a la altura de la complejidad que exhiben los contribuyentes y los riesgos de cumplimiento asociados.

Se definen estrategias de tratamiento en el ámbito del control tributario, con el objetivo de disuadir al contribuyente a evadir impuestos; pero también para identificar la elusión y combatirla, ya sea con interpretaciones normativas o propuestas de modificaciones legales.

En otro orden, se definen estrategias de tratamiento de facilitación de cumplimiento, con el objetivo de ofrecer a los contribuyentes del segmento correspondiente los servicios que les faciliten cumplir con las obligaciones tributarias. Para ello, estos servicios deben ser oportunos, eficientes y de alto nivel de calidad para dar certeza al contribuyente en sus operaciones, reducir las contingencias tributarias y evitar recargos o costos financieros, entre otros.

1. Estrategias de control tributario

- Administración de perfil de riesgo de cada contribuyente. Sistematizar comportamiento histórico.

La Administración Tributaria debe mantener un perfil de riesgo de cada gran contribuyente, basado en indicadores de comportamiento previo, en los antecedentes que el propio contribuyente exhibe en su evolución; considerando las declaraciones impositivas, las actuaciones de fiscalización realizadas previamente, las consultas efectuadas, la información reportada por terceros. Con estos elementos, la Administración puede construir un índice de riesgo que permita tomar decisiones sobre el contribuyente, especialmente si será fiscalizado en las materias que defina la Administración como parte del plan de control.

- Control de cumplimiento básico, automatizado (a través del PCCT).

Dada su alta concentración de ingresos, el impacto del incumplimiento de los grandes contribuyentes es muy alto. Puede ser significativo para una región o incluso para el presupuesto de ingresos nacionales. Por tal motivo, se debe contar con un sistema que permita detectar rápidamente la subdeclaración de impuestos, de modo que se active un procedimiento de verificación de la Administración. Para ello, se debe controlar de manera automatizada, casi en línea, desde la presentación oportuna de las declaraciones, el pago efectivo de los montos de impuesto, pasando por los incumplimientos motivados por descuidos o errores involuntarios del contribuyente, hasta el incumplimiento motivado por falta de flujos

financieros o por aplicación de la planificación tributaria.

- Control y fiscalización de holdings.

Generalmente, las grandes empresas pertenecen a grupos económicos que tienen presencia en más de un sector, constituyendo una red de empresas no sólo relacionadas en cuanto a la propiedad, sino que relacionadas a nivel comercial, prestándose servicios mutuamente. Para un adecuado control del cumplimiento tributario de las empresas, es necesario abordar el examen del grupo o holding de manera integral. Ello permitirá contrastar las políticas de conjunto en materia tributaria, así como las particularidades aplicadas en cada empresa.

- Conocimiento de aspectos complejos para ir al ritmo de la planificación tributaria.

El personal que fiscaliza las grandes empresas debe contar con la preparación y nivel de conocimientos acorde con la complejidad de las operaciones de los contribuyentes a supervisar. Ello permitirá que pueda seguir el ritmo que impone el desarrollo de las nuevas prácticas en materia de planificación tributaria, reduciendo en lo posible la brecha de conocimiento entre contribuyentes, y sus asesores, y la Administración Tributaria.

- Fiscalizaciones a profundidad con metodología acorde a la complejidad de las grandes empresas.

Abordar las temáticas más complejas en materia de cumplimiento tributario, como los precios de transferencia, las inversiones en el exterior, las reorganizaciones empresariales, con equipos especializados y metodologías de fiscalización desarrolladas específicamente para estos temas.

Especialmente, en la supervisión de cumplimiento en el ámbito internacional, utilizar los convenios para evitar la doble tributación para establecer convenios de intercambio de información o propiciar la suscripción de acuerdos específicos, que permitan contar con información relevante.

- Desarrollo de normas antielusión para enfrentar vacíos legales y planificación tributaria abusiva.

Frente a los hallazgos que se encuentran en las actividades de control, la Administración debe desarrollar los mecanismos para asegurar el mayor cumplimiento tributario hacia adelante, regulando administrativamente, vía interpretación, o proponiendo modificaciones legales, que cierren espacios de elusión.

- Selección basada en análisis de riesgo, para focalizar el control en elementos relevantes y de impacto tributario.

Dada la escasez de recursos frente a las tareas de control tributario, se debe priorizar las acciones de control, se debe orientar las acciones hacia los elementos de mayor riesgo potencial o reaccionando frente al incumplimiento real detectado. Este proceso debe ser realizado utilizando el análisis de riesgo, consistente en el análisis estructurado del comportamiento histórico de los contribuyentes, sumado a factores de riesgo en el diseño de los impuestos y a ratios de comportamiento determinados con base en la comparación de los contribuyentes con su sector.

- Procesos de fiscalización adecuados a los grandes contribuyentes, priorizando auditorías por objetivos y controles automatizados.

En todos los casos en que se disponga de una hipótesis de evasión que indique un conjunto de contribuyentes que debe ser verificado, se deberá privilegiar la realización de auditorías por objetivos, que apunten a validar a profundidad si el contribuyente incurre en faltas o tiene un comportamiento adecuado. Estas acciones son más efectivas en el largo plazo que las auditorías integrales, porque permiten abarcar mayor cantidad de contribuyentes en un período, además de resultar menos molestas e invasivas para los contribuyentes.

En todos los casos en que se requiera realizar verificaciones formales o de carácter más superficial, para evaluar el cumplimiento del contribuyente periódicamente, se deberá privilegiar la aplicación de verificaciones automáticas, basadas en el análisis

informático de los antecedentes aportados por el contribuyente y por terceros, de modo que se realicen controles sin requerir el contacto con el contribuyente. Sólo en aquellos casos en que se detecten situaciones que deben ser verificadas en mayor profundidad, será recomendable contactar al contribuyente. En todo caso, para este tipo de situaciones se debe preferir el contacto virtual, ofreciendo al contribuyente la posibilidad de corregir su situación o justificar sus declaraciones vía servicios a distancia, como Internet, teléfono, e-mail, etc.

- Contar con sistemas de registro de actuaciones sobre grandes contribuyentes que alimenten el sistema de evaluación de riesgo y perfil de comportamiento.

Las actuaciones realizadas en el marco del control tributario deben ser registradas en sistemas que capturen los parámetros relevantes, de modo que sirvan para mejorar el sistema de análisis de riesgo, aportando la información actualizada de los resultados de la fiscalización.

- Desarrollo de pautas de revisión de temas complejos y estandarización de revisiones (workflow y gestión documental).

Cada actuación realizada en el ámbito de la fiscalización debe ser planificada previamente y efectuarse con base en una pauta de revisión previamente diseñada. Ésta podrá ser mejorada en el tiempo, con base en la experiencia de los equipos de revisión, adecuándose a las necesidades de cada sector o contribuyente en particular, pero constituye una base importante de conocimiento estructurado. Para facilitar su uso, es importante que sea apoyada por sistemas de gestión tipo workflow y que, a su vez, alimente un sistema de gestión documental que permita dar utilidad a la información disponible.

- Coordinación entre equipos de fiscalización de grandes contribuyentes de direcciones regionales y DGC.

Las operaciones de contribuyentes y las empresas pertenecientes a un mismo holding se desarrollan en varias localidades, por lo que es necesario co-

ordinar los equipos que supervisan a contribuyentes del mismo grupo para utilizar la misma metodología, abarcar ámbitos similares o complementarios de control, así como enfrentar a los contribuyentes con un mismo enfoque y objetivo.

- Uso de sistemas de gestión del conocimiento y apoyo al trabajo colaborativo.

Cada vez es más importante considerar que el trabajo de control y facilitación tributaria genera conocimiento y experiencias de tipo individual (en cada uno de los profesionales actuantes), que debe ser convertido

en conocimiento colectivo, disponible para las futuras acciones.

Las estrategias de control se pueden resumir en la gráfica siguiente, en la que se considera tanto la probabilidad del incumplimiento como el impacto del incumplimiento para definir las acciones a realizar frente a los contribuyentes.

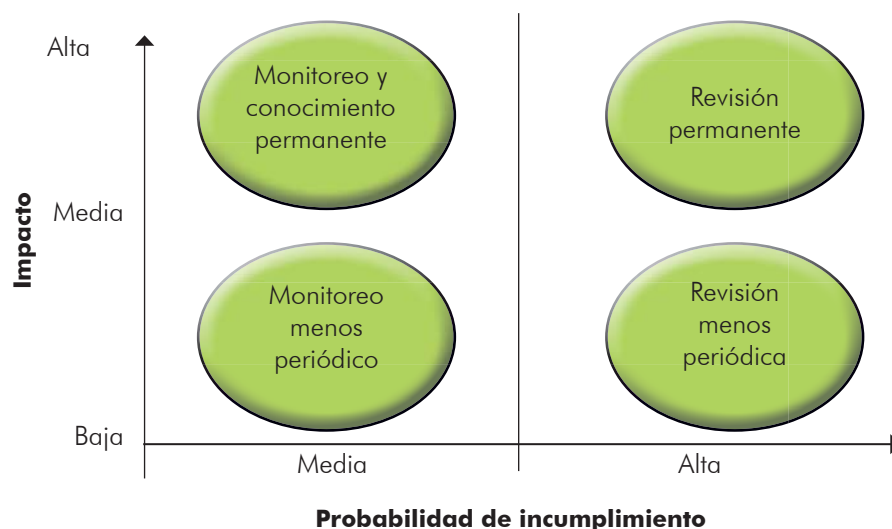
2. Estrategias de facilitación y asistencia

- Atención en oficinas del SII con directivos o funcionarios responsables para exponer sus problemas y para complementar sus consultas.

Se debe disponer de personal calificado para atender las consultas de los contribuyentes, privilegiando la calidad de las respuestas y la oportunidad con la que se responde. Los contribuyentes querrán contar con una opinión calificada de la Administración Tributaria que dé certeza a sus actuaciones y los efectos tributarios esperados.

Del mismo modo, se debe dar acceso rápido a reuniones con altos directivos, para que planteen sus preocupaciones, o incluso en las situaciones que autodenuncian situaciones de incumplimiento detectadas por el propio contribuyente en procesos de auditoría interna.

Fiscalización tributaria: focalización



- Procesos de revisión y establecimiento de acuerdos de cierre de casos.

Se debe propiciar el cerrar los casos en la fase administrativa y no en la fase contenciosa. Para ello, establecer desde el inicio de la revisión un diálogo fluido con el contribuyente ayudará a agilizar el proceso de auditoría, reduciendo las contingencias generadas por falta de información aportada o por falta de comprensión de los hechos bajo análisis. Por otra parte, al finalizar la revisión se debe propiciar el llegar a un cierre del caso, con la aceptación del contribuyente de las diferencias determinadas, o iniciando un proceso final de acreditación y justificación que permita reducir las contingencias. En esta fase, es importante que la Administración ofrezca una reducción en los recargos e intereses para motivar la aceptación del contribuyente. En este caso, se deberá cuidar dos aspectos: por una parte, que la reducción de las multas e intereses no reduzca a menos que el interés corriente los recargos, caso en el que el contribuyente percibirá que la evasión es una fuente de financiamiento más conveniente que el sistema financiero; por otra, se debe considerar que la reducción de recargos e intereses a la que pudiera acceder el contribuyente en las fases siguientes de reclamación, en caso de desistirse, sea menor que la que se ofrece en fase administrativa, de modo

que el contribuyente no mantenga la contingencia hasta etapas siguientes esperando una oferta más conveniente.

- Enfoque de solución de inconsistencias de IVA y renta que opere en modalidad virtual, para detectar y corregir errores en su operación.

Se debe tender a la solución integral de las discrepancias con el contribuyente, sumando las situaciones a revisar y ejecutando procesos que reduzcan la redundancia de procesos. Una mirada integral de impuestos permite lograr un mayor efecto en el contribuyente y reduce los tiempos y molestias por acciones muchas veces repetitivas desarrolladas por distintos equipos. Este concepto se denomina “ventana única de atención”.

- Cambios de criterio debidamente informados y con efecto en el cumplimiento tributario hacia el futuro.

Se debe garantizar el principio de buena fe del contribuyente, cuando se acoge a una disposición tributaria. En caso de que se determine la necesidad de cambiar un criterio, éste debe ser debidamente difundido por los medios legales correspondientes, pero además utilizando los medios disponibles de comunicación más directa con los contribuyentes, ya sea a través de la base de jurisprudencia o de las gestiones directas con asociaciones empresariales.

- Plataforma VIP de atención para los principales grandes contribuyentes, del tipo de las administraciones tributarias avanzadas, para desarrollar entre otros.

Se debe disponer de una plataforma para atender casos más relevantes y de mayor impacto entre los grandes contribuyentes para responder a inquietudes que surgen como parte de los procesos de negocios. De manera creciente, la dinámica de la economía genera reorganizaciones empresariales, nuevas inversiones tanto en territorio nacional como en el exterior, se desarrollan alianzas estratégicas para abordar negocios de gran envergadura, etc. Estos hechos ponen en una posición de incerteza a los contribuyentes respecto de operaciones que

están en la frontera de la interpretación vigente de las normas, por lo que recurren a la Administración para realizar consultas, solicitar que se valide la aplicación de normas y los efectos tributarios. Para ello, se debe desarrollar equipos especializados que puedan desarrollar tareas más complejas y de mayor impacto. Algunas de estas tareas son:

- Fiscalizaciones en tiempo real, para determinar la correcta determinación de impuestos a pagar producto de operación entre contribuyentes, que generan un efecto tributario para ambas partes.
- Revisión y pronunciamiento previo a operaciones relevantes entre contribuyentes, como reorganizaciones, fusiones, ventas.
- Ventana única de atención con un gerente de casos, para concentrar varios casos de un contribuyente en un mismo equipo de revisión.
- Reuniones periódicas (semestrales o anuales) para analizar problemas de grandes contribuyentes:

El diálogo con los grandes contribuyentes es muy relevante en varios sentidos. Desde la perspectiva de la Administración Tributaria, permite difundir las políticas, los planes de acción, los énfasis de control orientados a los temas que preocupan a la Administración. Desde la perspectiva de los contribuyentes, para representar a la Administración en los problemas que perciben en el sistema tributario, la necesidad que tienen de determinadas acciones por parte de la Administración, entre otros aspectos. Para que este diálogo sea conducido correctamente, debe realizarse con las agrupaciones de empresas, que generalmente tienen comités tributarios. En el caso de Chile, las coordinaciones permanentes son con las siguientes agrupaciones:

- Con asociaciones de grandes contribuyentes (asociaciones empresariales, como la Cámara de la Construcción, Cámara de Comercio, Asociación de Exportadores, entre otras).

El cobro en Latinoamérica

Alan Augusto Peñaranda
Superintendencia Nacional de Administración
Tributaria de Perú



Herramientas de recuperación de deuda en América Latina

A. Introducción

Es función de toda administración tributaria proporcionar de manera sostenida de recursos suficientes para que el Estado cumpla con su función de mejorar el bienestar común, a través de un sistema tributario que debiera ser proporcional, equitativo, neutro, competitivo y con un mayor grado de estabilidad. Para tal efecto, las administraciones tributarias buscan ser eficientes y eficaces para fomentar el cumplimiento tributario, sobre todo contra aquellos que generan competencia desleal al dejar de pagar sus tributos en todo o en parte.

Una de las labores más importantes de las instituciones que se las ha facultado a realizar el cobro

de la deuda tributaria, es contar con herramientas y mecanismos que permitan ejecutar con celeridad el cobro de los tributos; y para ello se ha hecho necesario un acercamiento entre la Administración Tributaria, los sujetos pasivos, los terceros vinculados y todos los intervinientes en el proceso de cobranza coactiva.

Las administraciones tributarias han venido evolucionando en el tiempo, valiéndose del desarrollo de las tecnologías de información y comunicación para ser más eficientes y eficaces en la cobranza de la deuda tributaria exigible. Para tal efecto, han venido perfeccionando su norma tributaria, automatizando sus procesos de recuperación de deuda, desarrollando medios virtuales de comunicación y

traba de medidas cautelares, han implementado instrumentos persuasivos de cobranza, algunos vienen trabajando en la utilización de tecnología de redes neuronales para predecir comportamientos futuros y adecuar la estrategia de cobranza a dichos comportamientos, y otros instrumentos innovadores para garantizar la recuperación de la deuda tributaria.

El presente documento pretende dar a conocer las herramientas que actualmente vienen siendo utilizadas por las administraciones tributarias u organismos públicos de los países de



Foto: Stock.xchnng.vi.

América Latina, que se les ha encargado la función de la cobranza coactiva con la finalidad de acercar en el uso de estas herramientas y mecanismos de cobranza a todos los países, y contribuir a mejorar la recaudación como fin último del cumplimiento tributario de los contribuyentes como aporte de su obligación tributaria para mejorar la cohesión social de nuestros países.

B. Etapas del proceso de cobranza

Para lograr un efectivo cobro de las obligaciones tributarias, las administraciones tributarias han diseñado modelos de carácter persuasivo y de carácter coactivo, como último recurso para obtener la recuperación de la deuda tributaria.

1. Etapa persuasiva

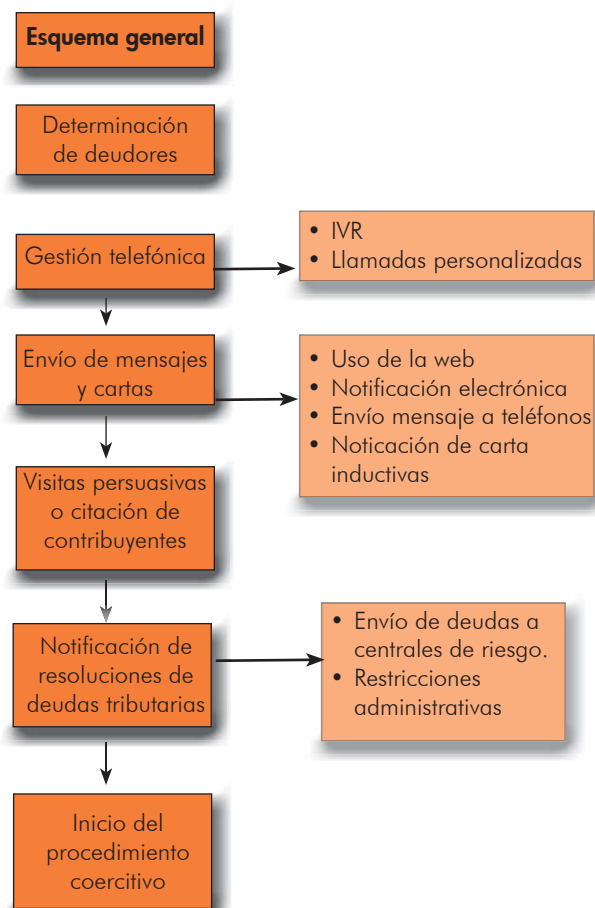
La etapa persuasiva es el procedimiento de cobro personalizado que es utilizado para obtener el pago total de las obligaciones tributarias, mediante la notificación de cartas inductivas, el recordatorio de llamadas a través de centrales telefónicas, la notificación mediante instrumentos virtuales como el correo electrónico, buzón electrónico a través de la página web del órgano administrador, mensajes a los teléfonos celulares. Mediante aplicación de técnicas de negociación, requerimientos y entrevistas, se pretende obtener el pago de las deudas fiscales en forma expeditiva y a menores costos administrativos y financieros, tanto para el contribuyente como para la Administración Tributaria, evitando de esta manera el procedimiento de cobranza con los costos que implica.

En varios países, el personal de cobranza es preparado y capacitado adecuadamente para tener habilidades en técnicas de negociación, análisis financiero, avalúos y conocimientos jurídicos; dado que coadyuva a la información tributaria y económica que se posee sobre el contribuyente deudor.

a. Gestión telefónica

Una de las medidas importantes de la cobranza en período voluntario es el sistema automático de llamadas efectuadas a los deudores tributarios que se

encuentran omisos al pago de impuestos. Ésta la puede efectuar directamente la Administración Tributaria por su propia central telefónica o tercerizar el servicio a empresas administradoras de telefonía que cuentan con una base de datos de teléfonos para realizar esta labor.



i) Gestión de la central de llamadas

La información telefónica exige la existencia de una plataforma tecnológica que asegure una administración eficiente en la realización de llamadas, que ayuden al asistente telefónico de recuperación de la deuda a dar un servicio de calidad. Es necesario para ello contar con una aplicación como el puesto avanzado de operadora telefónica.

Las ventajas de contar con este tipo de tecnología son las siguientes:

- Capacidad de los operadores en la realización y gestión de llamadas telefónicas hacia los contribuyentes.
- Permite contar con visualización “on-line” del número de llamadas y su duración.
- Permite realizar desde la computadora personal o terminal, todas las funcionalidades propias de un terminal telefónico de operadora.
- Suministra información relativa al estado de las llamadas, incrementando su capacidad de gestión.
- Mejora la imagen corporativa de la Administración Tributaria.
- Existe un enorme ahorro de la Administración Tributaria en la gestión de la deuda.
- Permite dar oportunidades a los contribuyentes para fraccionar la deuda tributaria.

La aplicación de estos soportes tecnológicos en la creación de centrales de gestión telefónica para contribuyentes morosos al pago, normalmente cuenta con las siguientes funcionalidades:

- Visualización del estado de las extensiones de la central: puntos libres, puntos ocupados, llamadas entrantes, llamadas salientes, duración de las llamadas, etc.
- Marcación directa a extensión desde la interfaz de visualización, cuando producto de la llamada del gestor se consulta algún tema relacionado a la deuda que requiere de un experto tributario.
- Telefonía de escritorio, gestión del teléfono desde la interfaz de operadora: cuelgue, descuelgue, marcación, puesta en espera, recuperación, captura, intrusión, retrollamada, desvío, etc.
- Gestión de cola de llamadas. Selección de la llamada a atender entre las que se encuentran en cola.
- Visualización del estado de otros gestores de deudas.
- Conexión del sistema a extensiones analógicas o digitales para el funcionamiento de la interfaz gráfica de operadora (visualización de las

extensiones de la central, telefonía de escritorio, etc.).

ii) Sistema de priorización y distribución automática de llamadas - Respuesta vocal interactiva (IVR)

Es una herramienta informática de generación y explotación de soluciones de respuesta vocal interactiva (IVR) destinada a la automatización del proceso de atención o realización de llamadas telefónicas que recibe o realiza la Administración.

Es un sistema de respuesta interactiva, orientado a entregar o capturar información automatizada a través del teléfono permitiendo el acceso a los servicios de información y operaciones autorizadas, las 24 horas del día.

La IVR puede realizar y atender las llamadas e interactúa con el contribuyente deudor a través del teclado de su teléfono u opcionalmente, mediante funcionalidades de reconocimiento de voz, ofreciendo la información solicitada por el llamante mediante la reproducción concatenada de mensajes grabados, mediante la conversión de texto a voz o el envío de fax, e-mail y SMS, permitiendo consultar y escribir en las bases de datos de la organización a petición de la Administración.

Su flexibilidad, funcionalidades, capacidad de adaptación y facilidad de configuración, lo convierten en una herramienta aplicable a coadyuvar con el cumplimiento de la obligación del pago de la deuda tributaria en forma oportuna.

La IVR necesita de otras tecnologías para complementar o maximizar los servicios, tales como:

- DTMF (detección de marcación por tonos): propia de la telefonía. Le da la capacidad de reconocer qué teclas ha presionado el usuario.
- TTS (text to speech): iniciada en la informática. Le da la capacidad de transformar texto a audio que escucha el operador.
- ASR (reconocimiento automático de voz): iniciada por la informática. Le da la capacidad de

reconocer las palabras del usuario y aceptarlas como órdenes.

Ventajas de usar la IVR en la gestión de la deuda tributaria:

- Ahorro de costos al recuperar la deuda tributaria antes del inicio de los procedimientos de ejecución coactiva.
- Ahorro de costos al automatizar parte de las tareas del orientador telefónico.
- Ahorro de recursos humanos.
- Mejora en el servicio de atención al contribuyente deudor, con la finalidad de brindarle inmediatamente información puntual acerca del estado de adeudos y las facilidades de pago si corresponden.
- Reducción de tiempo al contribuyente, al tener que acercarse a alguna oficina de la Administración.
- Permite al contribuyente tener una atención para verificar el estado de adeudos, y de esta manera se aprovecha de un nuevo canal de interacción con el contribuyente que permite atender las 24 horas del día.
- Nivel de seguridad adicional, como la inclusión de reconocimiento de voz, en la posibilidad de dar información individual sobre ciertas obligaciones tributarias.
- Posible automatización de una gran cantidad de consultas de declaraciones, pagos, datos del registro de contribuyentes, entre otros.
- Posible automatización de ciertas operaciones como el pago de impuestos, sólo con señalar el número de tarjeta de crédito.
- El uso de tecnologías combinadas, el teléfono y el computador, es mucho más eficaz que cualquiera de estas tecnologías por sí solas.

iii) Algunas experiencias

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) de Guatemala, cuenta con gestión de llamadas a los contribuyentes deudores, la cual es realizada por sus propios funcionarios; las llamadas se realizan por deudas hasta de dos años de antigüedad, y se realizan aproximadamente seis llamadas a teléfonos

móviles o fijos. El porcentaje de recuperación mediante este sistema es del 40%.

La Administración General de Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina, actualmente ya no utiliza la gestión telefónica; la utilizó hace cinco años a través de las agencias descentralizadas. Eran los jefes de agencias o jefes de recaudación quienes llamaban telefónicamente a sus principales contribuyentes, cuando el monto de la deuda era significativo, indicándole el incumplimiento y preguntándole cuándo podían regularizarla. Se realizaban veinte llamadas como máximo, regularizándose en las cuarenta y ocho horas. El porcentaje de recuperación llegó hasta un 50%. Al notificarle el incumplimiento, se le advertía que si no abonaba prontamente se libraría la boleta de la deuda. La información de los números telefónicos se obtenía de la guía telefónica o de los membretes de los formularios presentados por los contribuyentes. Las llamadas se realizaban por deuda mensual inmediatamente de producirse su vencimiento.

En Chile, la gestión de la cobranza la realiza directamente la Tesorería General de la República, a través de las distintas oficinas que tiene a lo largo del país y con funcionarios denominados ejecutivos de la cobranza administrativa. La Tesorería realiza directamente la gestión telefónica, por la cual el contribuyente es llamado hasta en cuatro oportunidades indistintamente tanto a teléfonos fijos como a celulares. Los datos de los números telefónicos son entregados por los propios contribuyentes en sus declaraciones de impuestos, los cuales son registrados en la Cuenta Única Tributaria. Por otro lado, las deudas que se gestionan a través de la cobranza administrativa, tienen una morosidad entre tres meses y un año; de acuerdo con el tipo de impuestos, lo que se establece en los programas de cobro administrativo que se planifican cada año. La gestión de llamadas se enfoca a deudas cuyo monto por deudor no exceden a los US\$ 19.000, dado que por deudas mayores a este monto se inicia directamente el cobro judicial. Esta gestión es efectiva para la Tesorería, dado que induce a un alto número de deudores al pago total de la deuda tributaria o para acogerse a un convenio de pago.

En Colombia, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) realiza directamente la gestión telefónica y comparte esta labor con la contratación de terceros con el fin de realizar llamadas telefónicas a deudores morosos; la cantidad de llamadas que realizan a un contribuyente es hasta de cinco veces y se realizan preferentemente a teléfonos fijos. La fuente de obtención de información de los números telefónicos es de los datos de inscripción ante la Administración, de la declaración tributaria o, en su defecto, de la guía telefónica. De la gestión de llamadas, dan mayor resultado las deudas más recientes, denominadas vigencia uno y entran todas las deudas y todos los contribuyentes. La empresa contratada cobra un costo fijo y no por recuperación. Según manifestaciones de funcionarios de la DIAN, la gestión realizada por los propios funcionarios es más efectiva que la realizada por los terceros contratados.

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) en el Perú, cuenta con un proveedor de telegestión, el cual recibe una comisión por monto recuperado; según datos proporcionados se recupera en este proceso de telecobranza aproximadamente el 25% de la deuda programada. La gestión consiste en dos fases de llamadas telefónicas: la primera, es la llamada automática a través de una IVR, con un intento de hasta tres intentos; la segunda, es la llamada personalizada a través de un gestor de cobranza, el cual realiza un máximo de tres intentos hasta obtener una respuesta del contribuyente. Si se llega a obtener un compromiso de pago, el gestor realiza el seguimiento de dicho compromiso. El proceso se inicia cuando la SUNAT proporciona el listado de contribuyentes morosos al pago de impuestos, con una base de datos de teléfonos declarados por el contribuyente; a esta base inicial, el proveedor de telegestión le adiciona los teléfonos con los que cuenta en sus bases de datos de otras telegestiones que normalmente son contactos exitosos. Se gestionan tres tipos de deudas: la deuda autodeclarada, que corresponde a los últimos dos meses declarados; la deuda notificada, que corresponde a documentos notificados en los últimos dos meses y que aún no han sido transferidos a la fase de cobranza coactiva, y, por último,

las deudas impagas por cuotas de fraccionamiento, que corresponden a las últimas cuotas de facilidades de pago. Respecto a los montos que ingresan a los procesos de telegestión, el monto máximo promedio es de US\$ 1.700; sin embargo, los resultados dependen de la calidad de la deuda a gestionar y de la antigüedad de la misma, por lo que la probabilidad de la recuperación es mayor cuando la deuda es corriente.

La Dirección General de Tributación (DGT) de Costa Rica, realiza la gestión de la deuda tributaria a través de sus funcionarios conocidos como gestores; el porcentaje de recuperación es del orden del 45%. El número de llamadas que se realiza a un contribuyente es de tres como máximo; normalmente se gestiona toda la deuda, priorizando los tres últimos años por rango de deuda de acuerdo con el recurso disponible, dando prioridad a los montos más elevados. El monto de deuda que entra en el proceso de gestión de llamadas es de US\$ 1.000.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) de México, recién ha incursionado a partir del mes de mayo de 2008 en el proceso de gestión telefónica; el porcentaje de recuperación que ha logrado está en el orden del 16%. La información de los teléfonos es la que cuenta el SAT en sus bases de datos. El monto de deuda que entra al proceso de gestión de llamadas es de US\$ 9.090. También a través de su infosat, que es un sistema de respuesta vocal interactiva donde el contribuyente puede informarse sobre los avisos de deudas tributarias.

El Servicio de Rentas Internas (SRI) del Ecuador, también realiza directamente una gestión telefónica de las deudas tributarias; el porcentaje de recuperación llega al 48%. Éstas se realizan por campañas específicas y por cada obligación nueva, y se llaman a todos los teléfonos que dispone la Administración a través del registro de contribuyentes o las que obtienen de las operadoras de telefonía fija. En abril de 2008, el SRI implementó un sistema de respuesta vocal interactiva, la que informa, entre otras funcionalidades, la existencia, montos y medios de contacto de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.

La Dirección General de Impuestos Internos (DGII) de República Dominicana, también gestiona la deuda de contribuyentes a través de llamadas telefónicas, la cual es realizada por el Departamento de Cobranzas de la Administración Tributaria; las llamadas se realizan para hacer seguimiento de deudas y para realizar acuerdos de pagos. El nivel de cumplimiento es del 90%, en promedio. Normalmente se realiza una llamada de recordatorio quince días antes de la fecha límite de pago; la última semana previa al vencimiento de la deuda, las llamadas se realizan diariamente hasta el pago. Se llaman a teléfonos fijos o móviles; la información de los números telefónicos es obtenida a través del registro del contribuyente (RNC), a través de guías de operadoras telefónicas o a través de los sistemas de datacrédito habilitadas.

La Reserva Federal de Impuestos (RFI) de Brasil, no tiene un procedimiento regular de gestión telefónica para la recuperación; cada oficina puede o no adoptar esa forma de gestión con los deudores tributarios.

La Internal Revenue Service (IRS) de los Estados Unidos, ha logrado un significativo avance en el uso de combinado de las tecnologías de comunicación. En el cobro de cuentas morosas se establece un enlace entre el equipo de distribución automática de llamadas de los computadores centrales, para determinar la prioridad del volumen de trabajo y mantener las cuentas. El equipo de distribución automática hace la llamada y una vez que el contribuyente contesta, traspasa la llamada a un funcionario (agente), invocando además la información relevante del sistema en la pantalla de la PC del funcionario que atiende la llamada; el agente ve la información de la cuenta del contribuyente en el computador de escritorio cuando la llamada es conectada por el distribuidor automático de llamadas; el sistema asigna una prioridad al caso y la llamada se hace en el mejor momento del día para contactar a los contribuyentes. En este caso, el agente no pierde tiempo llamando sin lograr establecer el contacto. El agente lleva puestos unos audífonos livianos, lo que le deja las manos libres para registrar la información durante la conversación. Días o semanas más tarde, otro

agente puede actualizar la misma cuenta a medida que se reciba información nueva o venzan los plazos de pago. Si el número telefónico del contribuyente está ocupado o no contesta, el computador programa intentos de llamadas posteriores. Los gerentes pueden medir tanto el desempeño individual como del grupo mediante estadísticas extensas, tiempo real disponible en sus escritorios, en informe impreso o en bases de datos electrónicas.

Canadá, a través de su división de cuentas por cobrar de la Agencia de Ingresos, implementó el centro telefónico de cobro, el cual es una herramienta donde los funcionarios utilizan la persuasión, buscando promover el cumplimiento de la declaración y el pago de impuestos. La Agencia de Ingresos del Canadá (CRA) contacta oportunamente al contribuyente adeudado, para cobrar el monto de la deuda; adelantándose de esta manera a cualquier intento por parte del adeudado a ampararse contra sentencias o a declararse insolvente.

b. Notificación de cartas o mensajes

Existe una serie de procedimientos que las diferentes administraciones tributarias han incorporado en sus procesos de recuperación de la deuda tributaria, dentro de los cuales se encuentran recordatorios de vencimiento de la declaración o de deudas tributarias a través de mensajes a los correos electrónicos o teléfonos móviles, o a través de los buzones de la página web de la Administración Tributaria. También, informando el monto de la deuda, el tributo, la fecha de exigibilidad si es así, el beneficio que implica el pago antes del inicio del procedimiento coactivo y el plazo que tiene el contribuyente para cancelar su deuda tributaria. También es posible incluir información de los beneficios tributarios y fraccionamientos vigentes a la fecha, que le permitirían cancelar su deuda pendiente.

El SAT de Guatemala envía mensajes al correo electrónico del contribuyente, un recordatorio de vencimientos o deudas tributarias pendientes de pago; también notifica avisos de cobranza previa a la intimación o ejecución de la cobranza.

La AFIP de Argentina realiza campañas recordatorias a nivel de las áreas de servicios al contribuyente; las notificaciones que realiza es sobre intimaciones de deuda, éstas comprenden capital e intereses; antiguamente se utilizaban las publicaciones de los deudores tributarios en la página web de la Administración. El correo electrónico se utiliza para campañas informativas, de servicios y asesoramiento no vinculadas necesariamente a la recuperación de la deuda tributaria.

La Tesorería de Chile notifica documentos llamados cartas de cobranza administrativa, las cuales se envían en forma centralizada a los deudores tributarios, comunicando la deuda neta tanto por impuestos fiscales territoriales y demás créditos fiscales. En dichas cartas que se envían a los deudores tributarios, no sólo se indica la deuda sino también los beneficios a los cuales puede acceder el contribuyente para regularizar su situación tributaria, como lo son los convenios de pagos, los porcentajes de condonación de intereses y multas, canales de pago, beneficios transitorios o excepcionales, entre otros.

La DIAN de Colombia emite cartas informativas, avisos de cobranza previa a la intimación informando al contribuyente el monto de la deuda pendiente por ingresar al fisco; así mismo, se le informa de los beneficios tributarios de carácter temporal, rebajas de intereses, los de carácter permanente y las facilidades de pago. La última reforma tributaria colombiana contempló la posibilidad de notificar los actos administrativos a un buzón del contribuyente, de manera opcional y a costa del mismo, lo cual aún está pendiente de reglamentación. Por último, no es posible notificar en la web de la Administración la relación de deudores tributarios, porque existe una norma que establece la reserva del proceso de cobro; sin embargo, se publican en el boletín de la contaduría general de la nación.

En la SUNAT del Perú se ha implementado un mecanismo de envío de mensajes al contribuyente a través de un buzón electrónico, el cual consiste en la creación de un repositorio en el que se envían mensajes al contribuyente. El contribuyente con el uso de una clave personal (clave SOL) tiene acceso mediante la página web de la Administración a consultar el

buzón electrónico. Los tipos de mensajes enviados son de carácter informativo, con recordatorios de fechas de vencimiento; no se han implementado aún mensajes con la finalidad de recuperar adeudos. Así mismo, se emiten valores como órdenes de pago (sobre deuda declarada por el contribuyente), resoluciones de multas, resoluciones de determinación, y otras resoluciones como la aprobación de fraccionamientos, pronunciamientos administrativos, resultado de impugnaciones, entre otras. Por otro lado, y dependiendo el contexto, se emiten cartas o esquelas incentivando al acogimiento de algún beneficio o facilidad de pago. En la etapa precoactiva, se informan los adeudos a través de la telegestión o la notificación de las esquelas de omisos al pago.

La DGT en Costa Rica notifica avisos de cobro administrativo, inicio de procedimientos sancionatorios y cartas informativas, informando el monto de la deuda del contribuyente.

El SAT de México envía a los contribuyentes comunicados recordatorios antes de iniciar la fase de recuperación coactiva, denominado proceso administrativo de ejecución en la cual se informa el monto de tributo adeudado y las facilidades y beneficios para cubrir los créditos fiscales. No se publica la relación de deudores tributarios en la web porque la misma está prohibida por ley. Así mismo, sí se notifican deudas tributarias a través de accesos personalizados o buzón electrónico y se envían mensajes al correo electrónico del contribuyente recordando vencimientos o deudas tributarias pendientes de pago.

El SRI del Ecuador envía mensajes al correo electrónico del contribuyente, recordando vencimientos o deudas tributarias pendientes de pago si es que se tienen registradas las bases propias de la Administración. Así mismo, el contribuyente, a través de la página web de la Administración y con su clave de acceso, puede conocer sus obligaciones pendientes y realizar su pago a través de la generación automática de los formularios de pago y el cálculo de intereses a la fecha de la consulta; así mismo, se emiten recordatorios de incumplimientos antes del inicio del cobro coactivo.

La DGII en República Dominicana emite cartas informativas previas al vencimiento de acuerdos de pago, requerimiento previo al envío de las acciones de cobro compulsivo e intimaciones de pago previo a las medidas cautelares. Se le informa el monto del impuesto adeudado con los intereses y recargos moratorios actualizados a la fecha de notificación, así como el próximo paso si no paga la deuda; también se notifican las deudas tributarias a través del acceso a la oficina virtual.

En Brasil, la Reserva Federal de Impuestos, tras la formalización del crédito tributario, en general, la legislación de los diversos tributos, prevé un plazo de treinta días para que el contribuyente efectúe el pago voluntario; para tal efecto, el sujeto pasivo es notificado para efectuar el pago, transcurrido el cual se inicia un nuevo período de otros treinta días, llamado período de cobro amigable, durante el cual, como su nombre lo indica, se intenta llegar a una solución amistosa. Se trata de una invitación al deudor para que salde su deuda, sin que exista la posibilidad de adoptar otra medida coercitiva. Hasta esta fase, la Hacienda Pública no dispone de ningún mecanismo para garantizar el cobro de los créditos tributarios, con excepción del llamado “listado de bienes y derechos del sujeto pasivo” y de la medida cautelar fiscal, ambos adoptados de forma bastante restrictiva en virtud de las condiciones que autorizan su utilización. A continuación, si el contribuyente no salda su deuda, se envía el débito para su debida inscripción como deuda activa, adquiriendo así la naturaleza de título extrajudicial con presunción legal de liquidez y certeza, que permite su ejecución. La inscripción se practica por la Procuraduría General de la Hacienda Nacional, órgano del poder ejecutivo integrado por abogados que defienden los intereses de la Hacienda Pública. La autoridad competente para hacer la inscripción verifica si en la deuda constituida no existen errores o irregularidades que puedan comprometer la liquidez y certeza del crédito, y a continuación anota en un libro propio (hoy en día electrónicamente) los datos principales de la deuda, tales como nombre e identificación del deudor, valor de la deuda, etc. Se dice que la autoridad formaliza una declaración de inscripción en la deuda activa.

c. Contactos directos con los contribuyentes

El contacto directo con los contribuyentes a través de la citación de los mismos a las oficinas de la Administración o la presencia de los funcionarios en los domicilios de los contribuyentes como segunda instancia persuasiva es importante, debido a que es posible evaluar la situación actual del contribuyente y ofrecerle la posibilidad de acogerse a los beneficios tributarios o fraccionamientos vigentes en los casos de dificultades económicas.

El SAT de Guatemala cita a los contribuyentes para suscribir reconocimiento de deuda y otorgando fraccionamientos.

Por otro lado, la AFIP no tiene previsto la citación de los contribuyentes para negociar deudas o pagos en cuotas; en muchas oportunidades cuando se inicia un plan de pago se realizan campañas de inducción.

La Tesorería de Chile, en el caso de cobro administrativo, invita a los contribuyentes a pagar la deuda tributaria o acercarse a las oficinas a lo largo del país, con la finalidad de regularizar su situación tributaria celebrando un convenio de pago. El ejecutivo de la cobranza administrativa está en condiciones de negociar con el contribuyente un convenio de pago de hasta doce cuotas para el pago de sus obligaciones morosas, lo que queda expresado en un acta llamada “resolución de convenio”. Los ejecutivos están capacitados para una atención personalizada de tal manera de ofrecer a los deudores todas las alternativas de pago que están dentro de las facultades legales de la Tesorería General de la República.

El personal de la DIAN cita a los contribuyentes en cobranza administrativa, donde se levantan actas de visitas de los contribuyentes cada vez que se hacen presentes en la Administración. En las normas existentes existe la figura jurídica de la facilidad de pago, mediante el cual, luego del llenado de una serie de requisitos, se le fracciona la deuda en cuotas de deuda. Al personal también se le capacita con técnicas de persuasión para una eficiente atención.

La SUNAT cita a los contribuyentes en la etapa de cobranza precoactiva. Se han implementado centros de control y fiscalización, en los cuales se cita a los contribuyentes para obtener un compromiso de pago, luego del cual se hacen seguimientos a dichos compromisos, de no cumplirse se inicia el procedimiento de cobro forzoso. Los funcionarios de SUNAT son entrenados en técnicas de negociación y realizan una evaluación previa a la cita con el fin de determinar el tipo de estrategia de disuasión a seguir.

En el SAT de México, las citaciones se realizan en cobranza administrativa; los notificadores-ejecutores son capacitados con técnicas de persuasión para el cobro coactivo. No existen negociaciones ni aplazamientos, solamente se pueden autorizar por ley fraccionamientos de deuda hasta por treinta y seis meses con la firma del formato autorizado y aportando garantía del interés fiscal.

El SRI del Ecuador cita, en algunos casos, a contribuyentes para conceder facilidades de pago sobre la base de una solicitud del contribuyente de seis meses hasta dos años; por otro lado, el personal participa en seminarios de telecobranza y en algunos eventos internacionales.

En Portugal, la Dirección General de Impuestos cuenta con un sistema electrónico de citaciones y notificaciones, que procede de manera automática a la citación de los deudores tributarios y al envío de todas las notificaciones de todas las entidades, efectuadas en el ámbito del proceso de ejecución tributaria; también, el sistema recibe los correos de manera automática la información acerca del estado de la correspondencia, si fue entregada, la fecha de entrega, la devolución, etc. Esta información es registrada en dicho sistema, para que se inserte en el proceso con la finalidad de liberar a los funcionarios de la ejecución de un gran conjunto de tareas manuales, por lo que esta automatización ha permitido que los sistemas procedan al conteo de los plazos y hagan avanzar los procedimientos para las fases siguientes sin la necesidad de la intervención manual de los funcionarios.

En Nicaragua, la cobranza es judicial; la gestión coactiva está a cargo de los abogados fiscales con rango de procuradores auxiliares de finanzas. Éstos, en caso de que la acción se derive a tratar de solicitar un embargo, deben proceder a impulsar el cobro judicial, el cual es elevado a través de la Procuraduría General de la República. Una vez que la Procuraduría les autoriza para apersonarse en los juzgados, inician el trámite del caso a través del sistema judicial. No obstante, son pocos los casos que logran culminarse por esta vía; de hecho, la mayor parte de la recuperación de la cartera en mora, en cuanto a su porcentaje de efectividad, se realiza a través de la etapa previa, la del cobro administrativo, obteniendo resultados que oscilan entre un 70% a un 90% de recuperación sobre la base de la mora recuperable. Por ello, la Administración Tributaria nicaragüense ha tratado de fortalecer con éxito la etapa de la cobranza administrativa, en vista que dentro de la etapa coactiva, en caso de pasar a la esfera judicial, los resultados no son alentadores.

d. Publicación de deudas tributarias

Una de las medidas persuasivas importantes para generar riesgo tributario ante el incumplimiento, es hacer pública la deuda que mantienen los contribuyentes con la Administración Tributaria; pudiendo ser éstas, a través de la página web o en las centrales de riesgo financiero, dado que de esta forma se amplía el impacto disuasivo sobre el deudor, ya que la difusión de la deuda que mantiene el contribuyente con la Administración, afecta negativamente su imagen comercial y restringe sus posibilidades de acceder al crédito bancario y de proveedores, hasta tanto no regularice su deuda con la Administración Tributaria.

Es realmente una herramienta muy eficaz; por ejemplo, desde el 2006 la ley portuguesa ha proveído que la Administración Tributaria publicara la lista de deudores con procesos de ejecución tributaria pendiente; para tal efecto, cuenta con un sistema informático de publicidad de deudores, el cual establece una interfase con su sistema de cobranza coactiva y efectúa la gestión del procedimiento administrativo de publicidad para actualizar la lista publicada en la Internet.

La SUNAT remite periódicamente la información de la deuda exigible en cobranza coactiva a las tributarias a las centrales de riesgo del país, donde se publican todas las deudas financieras de una persona natural, con la finalidad de que el sistema financiero tenga conocimiento de las deudas tributarias y así quedar imposibilitado para acceder a créditos. Esta información se envía a todas las centrales de riesgo con las que SUNAT ha firmado convenio de intercambio de información. Adicionalmente, se ha incluido una referencia en las consultas de la ficha del registro único de contribuyentes, la misma que hace referencia si el contribuyente consultado reporta información en las centrales de riesgo.

A partir del mes de enero de 2008, el SAT de México proporciona a las sociedades de información crediticia autorizadas, denominadas “buro de crédito”, la información de los contribuyentes que tengan adeudos fiscales y que a esa fecha no los hayan pagado ni garantizado, así como los créditos que no se han pagado o garantizado en los plazos correspondientes. Estas publicaciones se marcan por el tiempo que dure el contribuyente sin pagar o garantizar la deuda tributaria.

En Argentina se han realizado convenios con las centrales de riesgo crediticio, las mismas donde pueden consultarse el sistema de oficios judiciales y verificar si el contribuyente cuenta con medidas cautelares trabadas.

En Brasil, los deudores tributarios son inscritos en el CADIN (catastro de deudores), lo cual es consultado por las instituciones financieras antes de la concesión de créditos; los insitos no pueden acceder a créditos bancarios.

e. Restricciones administrativas

El establecimiento de restricciones administrativas a los contribuyentes que no cumplen con el pago de la deuda tributaria, es una buena medida para lograr altos niveles de cumplimiento tributario, dado que se les genere limitaciones en el ejercicio de sus actividades económicas; sin embargo, es importante evaluarse el límite de no atentar contra las libertades y derechos constitucionales.

En Chile, los contribuyentes que han incumplido con sus obligaciones tributarias se les niega el timbraje de documentos, requisito esencial para realizar sus operaciones.

En Brasil, los profesionales no pueden ejercer su profesión, se les cancela el registro de contribuyente o no les permiten imprimir comprobantes de pago.

En España, un mecanismo que ha dado muy buen resultado en el cobro de los débitos tributarios, ha sido el establecimiento de un nuevo supuesto de responsabilidad para las subcontratas. Se establece la responsabilidad del impuesto devengado con ocasión de un contrato a las personas o entidades que contraten o subcontraten la ejecución de obras o la prestación de servicios correspondientes a su actividad económica. De modo que antes de subcontratar un servicio, la empresa contratante ha de exigir, para evitar la correspondiente acción administrativa, un certificado de estar al corriente del contratista; lo que ha hecho que muchos deudores realicen el ingreso del débito pendiente con el objeto de poder obtener el correspondiente certificado y poder acceder al contrato con la empresa constructora, de ingeniería, etc. Adicionalmente, se ha establecido en este país el bloqueo del registro mercantil a sociedades insolventes.

En Ecuador existe impedimento de solicitar autorización de comprobantes de venta.

En Perú se coordina para restringir una impresión de comprobantes de pago indiscriminada y hay impedimento de cambiar de domicilio fiscal. Además, se excluye del régimen de buenos contribuyentes a los que mantienen deudas tributarias, perdiendo los beneficios de vencimiento especial de presentación de la declaración, el beneficio que no se le efectúan retenciones del IGV, la atención preferente en la tramitación de las solicitudes de devolución, entre otros.

En Argentina, el contribuyente se encuentra en condiciones de imprimir la cantidad de facturas que solicite (100% aprobación total), en tanto el contribuyente hubiere presentado la totalidad de las de-

claraciones juradas del impuesto al valor agregado (IVA) de los últimos doce períodos o, en caso de inicio de actividades, por el lapso menor que corresponda. De lo contrario existe una serie de prohibiciones como las siguientes:

- Inhibe la emisión de la constancia de inscripción o de opción monotributo por Internet, individual.
- No será informado en la nómina semanal por Internet (archivo condición tributaria).
- Inhibe la emisión de constancias del padrón único de contribuyentes y responsables.
- Inhibe la adhesión a monotributo por Internet.
- No permite la modificación de datos del contribuyente.
- Limita la cantidad de facturas autorizadas para impresión (10% o 5% aprobación parcial).

Además, en materia aduanera, en caso de incumplimiento de la intimación de pago por la diferencia de tributos liquidada en sede administrativa, la Administración procede a suspender al contribuyente del registro único de importadores/exportadores, lo que en la especie implica un bloqueo mercantil del deudor.

En Guatemala, cuando un contribuyente tiene un adeudo tributario, no presentó su declaración y no pagó el impuesto respectivo, se le bloquea el número de identificación tributaria (NIT) y, por lo tanto, no puede mandar a imprimir facturas mientras no cumpla con dichas obligaciones.

En Brasil, para efectos del IVA (ICMS), las administraciones de los estados miembros han tentado no conceder autorización de comprobantes de pago, pero el poder judicial no tiene admitido este procedimiento.

En México, los deudores tributarios están impedidos de ser proveedores del gobierno federal; así mismo, no puede ser importador ni mandar hacer facturas con impresores autorizados.

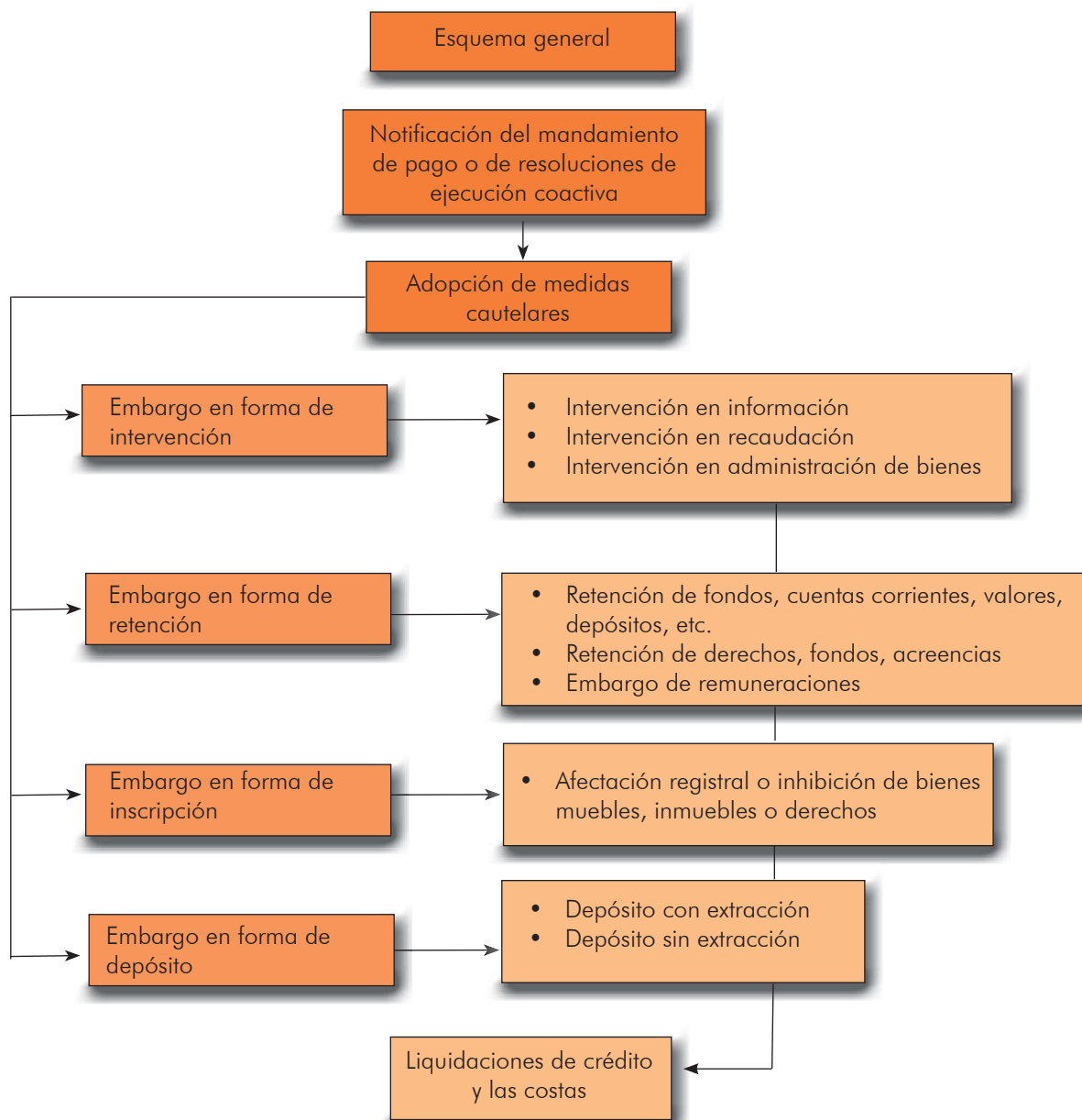
En República Dominicana existen impedimentos a los morosos para realizar gestiones administrativas de certificación de pagos, de registro u otros servicios brindados por la Administración Tributaria.

En Paraguay, los contribuyentes omisos a la presentación de declaraciones o que mantienen deudas exigibles no son autorizados por la Administración Tributaria para imprimir y utilizar comprobantes de venta y otros documentos “timbrados”. El sistema de timbrado sólo autoriza la impresión y timbrado de comprobantes de venta y documentos complementarios a los contribuyentes que se encuentran en “lista blanca”; es decir, aquellos que se encuentran al día en la presentación de sus declaraciones y que no tienen deudas exigibles. La “lista blanca” se actualiza diariamente en forma automática a través del sistema de timbrado. Está suspendida temporalmente la aplicación de una disposición que obliga a la obtención de un “certificado de cumplimiento tributario” a las personas que transfieren bienes, contratan con el Estado, entre otras actividades.

En Nicaragua existen prohibiciones o impedimentos establecidos para deudores; en el caso de los importadores, no se emite la solvencia fiscal, documento indispensable para realizar cualquier trámite de importación de mercadería.

2. Etapa coercitiva

Agotados los procedimientos en la fase persuasiva sin lograr que el contribuyente ingrese al fisco de las deudas tributarias, el procedimiento de cobro administrativo o judicial va encaminado a utilizar las herramientas legales y tecnológicas existentes encaminadas a hacer efectivo el cobro de la deuda tributaria exigible, contenidas en las autoliquidaciones o determinaciones oficiales a favor del fisco. Es entonces cuando las administraciones tributarias ponen de manifiesto su potestad tributaria a través de la cobranza coercitiva para ejercerla contra el contribuyente obligado.



Así mismo, gracias a la evolución de las tecnologías de información y comunicación, es posible desde una computadora u ordenador ubicado en una oficina de la Administración Tributaria realizar los embargos, principalmente en forma de retención e inscripción sobre los valores y fondos en cuentas corrientes, depósitos, custodia y otros de los deudores tributarios, así como los derechos de crédito de los cuales el deudor tributario sea el titular, que se encuentre en poder de terceros, como los proveedores del Estado y por último inscripción de bienes muebles e inmuebles.

a. Traba de medidas cautelares vía cobranza centralizada a través del sistema financiero

Una generalidad utilizada ya por muchas administraciones tributarias, es el desarrollo de un sistema informático que posibilitara la vinculación en línea vía Internet, de todos los sujetos involucrados en el proceso: ejecutores responsables, áreas de cobranza coactiva, Banco Central y entidades financieras.

En Argentina, estas medidas son notificadas al tercero, digamos bancos o empresas del Estado, a tra-

vés del Internet o extranet a efectos que inmovilice y retenga los saldos de las cuentas o retenga el pago por orden de la Administración Tributaria.

La Ley de Procedimientos Fiscales de Argentina, contempla una medida cautelar denominada “embargo general de fondos y valores”. Esta medida cautelar consiste en una orden judicial dirigida al Banco Central de la república Argentina, quien debe retransmitirla a todos los bancos y entidades financieras del sistema, para que procedan a embargar cualquier activo financiero, tales como cuentas corrientes, cuentas de ahorro, depósitos a plazo fijo, cuenta de títulos-valores, etc., cuya titularidad se encuentre registrada a nombre del contribuyente sometido a ejecución fiscal. El Banco Central utiliza el sistema de transacciones del área financiera (STAF) para efectuar la referida retransmisión o comunicación.

Con el objetivo de generalizar el uso de medios de comunicación informáticos para la traba de medidas cautelares, se reguló que las solicitudes de informes sobre personas físicas o jurídicas y sobre documentos, actos, bienes o derechos registrados, la anotación y levantamiento de medidas cautelares y las órdenes de transferencias de fondos que tengan como destinatarios a registros públicos, instituciones financieras y terceros detentadores, requeridos o decretados por la Administración Tributaria, podrán efectivizarse a través de sistemas y medios de comunicación informáticos. Esta disposición prevalecerá sobre las normas legales o reglamentarias específicas de cualquier naturaleza o materia, que impongan formas o solemnidades distintas para la toma de razón de dichas solicitudes, medidas cautelares y órdenes.

En el Perú, la SUNAT cuenta con una plataforma de pago electrónico, que interconecta toda la red bancaria y que permite el pago de los derechos aduaneros y los adeudos de tributos internos, impactando positivamente en las acciones de recuperación de la deuda. La retención bancaria electrónica se inicia cuando la Administración Tributaria envía de manera electrónica la medida de retención a todas las entidades del sistema financiero. Los bancos tienen

la obligación de consultar diariamente el sitio o página de Internet o extranet, bajar los oficios comunicados, cruzar dicha información con su cartera de clientes, anotar o levantar, según sea el caso, el embargo general respecto de los mismos; y, finalmente, comunicar a la Administración Tributaria, mediante una opción del menú del sistema, el resultado de la medida cuando fuese positivo, vale decir, cuando hubiesen embargado cuentas corrientes u otros activos financieros del contribuyente.

Cada ejecutor responsable accede desde su propio estudio al sitio respectivo (página segura) mediante una clave de usuario y password, que es individual, propia y secreta; ingresa los datos correspondientes a la ejecución fiscal en la que se ha ordenado el embargo general de fondos y valores, pudiendo antes de enviarla, pasar a revisión de la jefatura inmediata quien puede modificar de existir errores.

Luego, el oficio automáticamente se torna visible para todas las entidades bancarias; éstas, en cumplimiento de la obligación fijada por las normas del Banco Central y con su propia clave, ingresan diariamente a la página, bajan en formato texto el archivo conteniendo todos los oficios o notificaciones por la Administración Tributaria, por un período dado y lo cruzan informáticamente con su base de datos de clientes.

En caso de existir coincidencias entre ambos archivos, ésta procede a trabar el embargo general de fondos y valores por el importe solicitado con un porcentaje adicional para intereses y costas o, en su caso, ejecuta el levantamiento o sustitución de dicha medida, si esa fuera la orden contenida en el oficio.

Si el oficio de embargo resulta positivo, las entidades financieras deben informar a la Administración Tributaria; para ello, acceden a una opción del menú del mismo sistema, ingresando el número de oficio o notificación y se deberá desplegar una pantalla en la cual la entidad financiera deberá completar el tipo y número de cuenta o activo financiero embargado y el monto de dinero afectado.

Para evitar la traba indebida de múltiples embargos sobre un único oficio, el sistema deberá bloquear la

posibilidad de informar nuevos resultados positivos cuando una o más entidades han cubierto previamente la totalidad del monto consignado en la notificación.

En Guatemala se solicita al juez competente el embargo de cuentas y ésta, vía electrónica, da los avisos al sistema bancario para que se opere el embargo; sin embargo, posteriormente se notifica este embargo a los bancos personalmente.

En España, la generación de diligencias se realiza mensualmente a través de la generación de ficheros por entidad bancaria, con la información necesaria para efectuar el embargo de cuentas bancarias en entidades de depósitos, tales como los datos del deudor tributario, la entidad, sucursal, número de cuenta e importe pendiente del deudor.

Se continúa con el proceso de emisión de diligencias de embargo, que permite obtener las diligencias de embargo en un soporte determinado según el convenio establecido con la entidad de depósito (soporte magnético, EDI). A partir de estos soportes, las entidades bancarias realizan, si procede, las correspondientes trabas de importes.

El resultado de las trabas es comunicado por las entidades bancarias a la Agencia Española de Administración Tributaria (AEAT), que actualiza con las mismas, el importe pendiente del deudor. Si la traba ha sido positiva, se produce la cancelación total o parcial del importe pendiente en fase de embargo.

Las trabas positivas son comunicadas al deudor, con el fin de informarle de la actuación que la AEAT ha realizado contra el tipo de bien asociado al embargo.

En Portugal se ha desarrollado el sistema informático de embargos automáticos, que efectúa de manera automática el embargo de bienes y derechos de los deudores; el sistema pone a disposición de los funcionarios el monto global de la deuda por contribuyente y la lista de todos los bienes y derechos existentes en el catastro electrónico de activos embargables. El sistema permite emitir las notifica-

ciones para las entidades bancarias, cuando se trata de embargo de acciones y cuentas bancarias; estas notificaciones se efectúan en papel y simultáneamente por vía electrónica. Las entidades notificadas tienen acceso en el sitio web de la Administración Tributaria, por medio de la inserción de su clave de acceso a los embargos que le fueron notificados, y puede responder por la misma vía confirmando el embargo y transfiriendo los fondos involucrados, sin necesidad que se trasladen a los servicios.

En México y Colombia, la autoridad que haya ordenado el embargo girará oficio al gerente de la sucursal bancaria a la que corresponda la cuenta, a efecto de que la inmovilice y conserve los fondos depositados.

b. Intervención de las instituciones y empresas del sector público

Un aspecto importante a tomar en cuenta, son las acciones que el Estado en su conjunto puede lograr para coadyuvar a la recuperación de las deudas tributarias. Es un ejemplo el caso de Perú, donde se traban medidas cautelares vía proveedores de las instituciones del Estado, a través de un sistema integrado de administración financiera del sector público (SIAFP), a través de una extranet de SUNAT que incluye las entidades del gobierno central, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, quienes registran los pagos por efectuar a sus proveedores; en línea, el sistema verifica la existencia de deuda exigible en cobranza coactiva, y de existir ésta, la entidad del Estado suspende el pago, mientras la SUNAT realiza la retención a través de la emisión y notificación electrónica de la resolución coactiva respectiva.

c. Bienes inscribibles

En la mayoría de los países existe una institución u organismo público que lleva el registro de titulares del dominio, de gravámenes de propiedades. En el Perú se llama Superintendencia Nacional de Registros Públicos; en Argentina, Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios; Dirección General de los

Registros Públicos, en Paraguay; Sistema Nacional de Registros Públicos, en Nicaragua; Registro de Propiedad Inmobiliaria, en España.

En general, estas instituciones poseen un archivo centralizado de todos los titulares de inmuebles y vehículos, y un registro nacional de inhibidos; vale decir, de aquellas personas que por tener deudas impagas de cualquier naturaleza, se encuentran impedidas, por orden judicial, de disponer de los bienes y vehículos de su propiedad.

La operatividad del sistema de cobranza funciona en algunos países de la misma manera que la de los bancos. En consecuencia, los ejecutores responsables acceden a la página respectiva, ingresan los datos referentes al deudor a inhibir y del juicio de ejecución fiscal o la resolución de ejecución coactiva en la que se ordenó la medida cautelar; y transcurrido un lapso breve para verificar la calidad y consistencia de la información cargada, los datos son transmitidos vía Internet a la oficina o Dirección de Registros Públicos.

En Ecuador se cuenta con un sistema de registro automático para que exista prohibición de enajenar vehículos pertenecientes a los deudores tributarios y registrados en la Dirección Nacional de Tránsito, las cuales se hacen por enlace informático con las bases de vehículos a nombre del contribuyente.

En República Dominicana existe un sistema automatizado de embargo vía registro de gravámenes de propiedad, el cual se inicia con el envío de la resolución del ejecutor tributario, para que a través del sistema de la Administración Tributaria se interponga la oposición a los vehículos e inmuebles del contribuyente registrado en sus bases de datos por el cual no podrán ser transferidos.

En otros países se efectúan los embargos de manera manual; sin embargo, muchas veces la información respecto de los bienes de los deudores es enviada por las entidades de registros de manera periódica.

d. Cobranza a través de clientes de deudores tributarios

Este mecanismo de cobranza en retención consiste en notificar física o electrónicamente a los clientes de los deudores tributarios; es decir, aquellos deudores que son proveedores de sus clientes y éstos les tienen pendientes facturas por pagar, efectúan la retención al pago y son desviadas al fisco por mandato legal para el cumplimiento de la deuda tributaria.

En el Perú, este proceso se denomina “cobranza de la deuda vía ‘aliados’”, por el cual se convierte en una herramienta muy importante para garantizar la cobrabilidad de la deuda tributaria. Para su implementación, es importante contar con información oportuna de las transacciones que tienen los contribuyentes; para tal efecto, una de las fuentes de información con la que cuenta este país, es la declaración anual de obligaciones con terceros (DAOT), donde los contribuyentes están obligados a informar de sus operaciones anuales con clientes y proveedores. Otra fuente de información importante, es la implementación de la factura electrónica, que la Administración Tributaria podrá tomar conocimiento en línea de las transacciones entre contribuyentes. Argentina también cuenta con un mecanismo similar.

e. Medidas para tener en cuenta

Para implementar embargos electrónicos, es necesario que la norma otorgue validez legal a la utilización de medios informáticos para la anotación de todo tipo de medidas cautelares en los registros patrimoniales y de personas.

Por lo tanto, es necesario regular diversos aspectos, como:

- Los aplicativos y medios de comunicación que se utilicen para satisfacer adecuadamente los requisitos de seguridad y autenticidad de la información, según los procedimientos y técnicas disponibles.

- El registro a transmitir deberá contener los datos esenciales que permitan identificar el objetivo de la solicitud o comunicación; el apellido y nombre o razón social, el registro del contribuyente involucrado, el documento, acto, bien o derecho registrado, el expediente o actuación de origen, el juzgado o dependencia interviniente, el tipo y monto de la medida cautelar cuando correspondiera, y la autoridad judicial o agente fiscal firmante de la solicitud u orden.
- La anotación y levantamiento de la medida cautelar en la forma indicada, tendrá prioridad sobre cualquier otro documento, orden u oficio judicial o administrativo que se presente para su registro después de esa hora. Si bien es cierto la utilización intensiva de las nuevas tecnologías de información y comunicación, son necesarias para alcanzar los objetivos de simplificación, eficiencia y eficacia; sin embargo, requieren de un adecuado soporte normativo, aspecto que deberá tenerse en cuenta y preverse en las legislaciones, con el fin de garantizar su aceptación y aplicación por los organismos destinatarios de las respectivas órdenes de embargo.

f. Sanciones

La reducción de infracciones, es otro tema muy importante para incentivar al cumplimiento del pago de deudas tributarias; es decir, coadyuva a que al contribuyente, por una rebaja en las multas, por ejemplo, de un porcentaje, por el simple hecho de regularizar el incumplimiento, lo hace acreedor de una rebaja sustancial.

En Colombia, con el ánimo de disminuir los niveles de morosidad, se adoptaron medidas adicionales, aplicables de manera simultánea al proceso de cobro, dirigidas tanto a generar una responsabilidad penal por el no pago de estos conceptos, como de generar sanciones de cierre de establecimiento. La Administración Tributaria cuenta con la facultad de imponer la sanción de clausura del establecimiento a los agentes retenedores o responsables del IVA del régimen común, cuando se encuentren en omisión de la presentación de la declaración o en mora en la cancelación del saldo a pagar, en los términos

allí establecidos. Así mismo, prevé que para la aplicación de la sanción se deben tener en cuenta los eximentes de responsabilidad previstos en el artículo 665 del Estatuto Tributario.

g. Privatización de la cobranza

Una experiencia interesante de compartir en este trabajo de investigación, son los intentos en Argentina en privatizar la cobranza judicial, tercerizar o licitar carteras de deudores fiscales, incluida la incorporación de abogados contratados para llevar los juicios de ejecución en forma paralela a los agentes fiscales; los intentos realmente son interesantes. Sin embargo, dada la naturaleza de las deudas tributarias y el carácter público de las mismas, creemos que la cobranza necesariamente tiene que ser soportada en vía administrativa por las propias administraciones tributarias, con las facultades otorgadas por la ley para la recuperación de las mismas. Todos estos intentos en Argentina, no han tenido los resultados esperados, debido a las acciones de amparo y las acciones de inconstitucionalidad frente a dichas medidas, por lo que los resultados no han sido muy halagadores.

h. Distinción en el tratamiento a los principales contribuyentes y los pequeños contribuyentes

Dada la importancia contributiva de los principales contribuyentes en todos los países, es común apreciar que éstos tienen un tratamiento diferenciado respecto a los demás contribuyentes, por lo que las medidas de cobranza son generalmente impuestas con inmediatez para garantizar el cobro de la deuda. En el Perú, la SUNAT cuenta con aproximadamente 1.500 contribuyentes, que concentran cerca del 80% del total de la recaudación del país, por lo cual se les ha circunscrito en un directorio de principales contribuyentes nacionales, los cuales los funcionarios revisan cuidadosamente las omisiones al pago de impuestos para emitir de inmediato las órdenes de pago y las resoluciones de ejecución de cobranza, de no mediar pago previa.

Por otro lado, para el tratamiento de la deuda de los pequeños contribuyentes, dado su volumen y poco

interés fiscal, se utilizan normalmente los medios inductivos y persuasivos como primera instancia para tratar de recuperar la deuda tributaria, la cual después de estos intentos incorporarlos en el procedimiento de ejecución coactiva.

En México no existe un tratamiento diferenciado, dado que uno de los grandes problemas del sistema de cobro es que el mismo método y esfuerzo es para pequeños créditos que como para grandes créditos. A partir de 2008, el SAT ha creado una central de cobro persuasivo que entre sus funciones están las de requerir los créditos que se generen a partir de este año y que sean menores en su conjunto a ochocientos dólares, a través de mecanismos persuasivos como cartas inductivas, correos electrónicos, invitaciones y llamadas. Si no son pagadas en 550 días, se cobran al igual que los otros créditos, es decir, de manera coactiva.

En España existe una unidad especial de recaudación denominada “unidad de recaudación de deudas de menor cuantía”, que realiza la gestión recaudatoria de aquellos deudores cuyo importe total pendiente no excede de una determinada cantidad. Estos procesos incluyen, además del embargo de cuentas bancarias, el embargo de vehículos y el de sueldos y salarios; éstos siguen una tramitación casi automatizada de los expedientes a través de un sistema informático de gestión masiva de expedientes.

En Nicaragua, a partir de 2005, se creó en el área de cobranza, la estrategia institucional de segmentación de contribuyentes, con el objeto de dar un mayor seguimiento de la recuperación de la cartera a los grandes contribuyentes nacionales y los grandes contribuyentes regionales, es decir, los que representan el mayor porcentaje en términos de recaudación. Así mismo, se segmentaron los tipos de cartera en mora, para identificar la base de la mora recuperable (gestionable) separarla de la mora a depurar.

En Colombia se clasifican los contribuyentes en grandes, medianos y pequeños; y el tratamiento de cobranza es igual para todos los contribuyentes ubicados en este segmento.

C. Modelos de sistemas informáticos para la cobranza

El objetivo del procedimiento de cobranza es lograr que el deudor tributario, que se encuentra en estado de morosidad, pague los impuestos y créditos fiscales adeudados. Como hemos visto, las administraciones tributarias cuentan con tres formas de acción: cobranza administrativa, cobranza judicial y mixta.

El esfuerzo que realizan las administraciones tributarias o tribunales tributarios para cumplir con los objetivos del proceso de cobranza puede ser traducido en la utilización de un conjunto de recursos, tanto humanos como materiales.

Por otro lado, es importante considerar los sistemas que apoyan la gestión del proceso de cobranza, donde se registran todos los movimientos de cargos y descargos de los contribuyentes, así como también el almacenamiento en forma organizada y sistemática, la información referente a los procesos de cobro que se desarrollan en las unidades operativas, con el fin de medir, controlar y facilitar la labor de cobranza.

Todos los años, las administraciones tributarias confeccionan un plan con el fin de determinar objetivos y metas de recaudación para todas las dependencias descentralizadas. Dentro de esta estrategia planteada en el plan, se incluyen criterios para determinar las características de las deudas o deudores a las que se les aplicará la cobranza administrativa, indicando los períodos de vencimiento, los tributos adeudados, los períodos de vencimiento y los montos de las deudas a considerar.

Para concebir un desarrollo informático, es necesario contar con un entorno favorable para el desarrollo de sistemas que coadyuven a garantizar eficaz y eficientemente la deuda tributaria; para tal efecto, las características previas a cualquier sistema informático son:

- Necesaria e indispensable participación de terceros en la gestión de la recaudación de la deuda tributaria.

- Fuerte nivel de sistematización e informatización de las actuaciones de la Administración Tributaria.
- Sólido y único sistema integrado de recaudación e información.

1. Sistema integrado de información y embargo electrónico

Un sistema modelo de cobranza coactiva es aquel que ha incorporado en sus procesos al Estado en su conjunto; es decir, para garantizar el éxito de la recuperabilidad de la deuda tributaria, es necesario la construcción de un sistema que tenga una interfase de búsqueda con el sistema donde se encuentra la información de la propia Administración Tributaria, así como de otras entidades públicas o privadas, con la finalidad de conocer los bienes corpóreos o incorpóreos sujetos a embargo. La filosofía de este sistema se asienta en un principio de que la riqueza que los deudores adquieren por no efectuar el pago de la deuda tributaria se materializa en soportes informáticos que el sistema de la Administración Tributaria debe detectar y traer para el sistema a fin de proceder a aplicar vía informática las medidas cautelares respectivas.

El sistema debiera conocer vía electrónica la siguiente información:

- Sistema financiero. Todas las transacciones de los deudores tributarios, depósitos, cuentas bancarias, valores, etc.
- Aseguradoras. Información relativa a seguros de vida y planes de seguro con retorno.
- Registro de automóviles. Base de datos de automóviles ligeros y pesados.
- Aduanas. Información relativa a la importación y exportación de mercancías.
- Empresas. Información relativa a crédito de terceros y sobre terceros, así como identificación de sus proveedores y clientes.
- Notarios. Todos los actos notariales: transmisión de inmuebles, celebración de todo tipo de contratos, nominación de transmisión de cuotas en sociedades.
- Capitanías de puerto. Información relativa a embarcaciones.
- Registros públicos. Información relativa a propiedad inmueble, especialmente predios.
- Estado. Cuentas por pagar a proveedores del Estado, contratos.

Con dicha información se podrá realizar los embargos automáticos vía sistema informático.

Uno de los países que ha venido desarrollando un plan de modernización de los sistemas de cobranza coactiva es la Administración Tributaria Portuguesa (DGCI)¹. El sistema de cobranza que en Portugal radica en la Administración Tributaria, se mantuvo trabajando en papel y en la producción manual de todos los actos procesales; este hecho les produjo, como sucede en varios países de América Latina, un aumento constante de los saldos de deuda pendiente de cobro y una acumulación de procesos de cobranza coactiva cada vez más problemática. En el año 2005, la Administración Tributaria desarrolla un ambicioso plan de modernización, el cual se asiente en cuatro estrategias: 1ª. Informatización de todos los procesos y los actos en ellos practicados. 2ª. Desmaterialización de los soportes documentales en los procesos y actos. 3ª. Automatización de todos los actos practicados en los procesos y todas las funcionalidades de “back office”, con recurso masivo asignado al cruce de datos, y 4ª. Disponibilidad “on-line” de todas las funcionalidades de cobranza coactiva, apostando en el Internet como interfase relacional privilegiado con todos los intervinientes en el proceso, incluyendo los deudores, así como en otros canales, como los cajeros automáticos, los correos y toda la red bancaria.

La base del sistema de cobranza coactiva es el sistema de ejecuciones fiscales que contiene el catastro actualizado de todos los procesos y de todos los actos en ellos practicados. Este sistema recibe de los sistemas de liquidación y cobranza la información de todas las deudas vencidas y procede de manera automática a la instauración de los procesos.

1. José María Pires. Herramientas al servicio de la cobranza. Dirección General de Impuestos, Portugal.

En interfase con el sistema de ejecuciones fiscales funcionan los sistemas operativos que automatizan todos los actos procesales de cobranza coactiva, los cuales han sido clasificados y desarrollados de la siguiente manera:

- Sistemas de disuasión
 - Sistema de compensación de deudas con reintegros. Sistema de forma integrada y automatizada; efectúa el pago total o parcial de las deudas con los reintegros de todos los impuestos a que los deudores tengan derecho.
 - Sistema de control de beneficios fiscales. Impide el reconocimiento de beneficios tributarios a contribuyentes con deudas en ejecución fiscal.
 - Sistema informático de publicidad de deudores. Efectúa de manera automática la selección de los deudores que serán objeto de divulgación pública por la Administración Tributaria.
- Sistemas operativos anteriores a la coerción
 - Sistema electrónico de citaciones y notificaciones. Procede de manera automática a la citación de los deudores y al envío de todas las notificaciones de todas las entidades, efectuadas en el ámbito del proceso de ejecución tributaria.
 - Sistema informático de gestión de incidentes procesales. Informatiza y automatiza la tramitación de todos los procesos contenciosos, administrativos o judiciales. Este sistema interacciona con el sistema de ejecuciones fiscales y suspende automáticamente los procesos de cobranza coactiva.
- Sistemas operativos de coerción
 - Red de transmisión de datos de terceras entidades. Obtiene de todas las fuentes u orígenes posibles, siempre por vía electrónica, toda la información relativa de bienes y derechos que se puedan embargar a los deudores.
 - Catastro electrónico de activos embargables. Registra y guarda, de manera automática y permanente, todos los bienes y derechos embargables de los deudores. Este sistema es una impor-

tante fuente de consulta de información.

- Sistema electrónico de embargos automáticos.

2. Modelo de predicción de comportamientos

Se puede utilizar los modelos matemáticos con la finalidad de que apoye las decisiones de planificación de cobranza, en forma automatizada y centralizada; identificar cuáles y cuántas deudas morosas o diligencias deben ser procesadas, considerando la probabilidad de pago de las deudas, que es determinada por la caracterización de éstas y la del deudor tributario, con la consecuente optimización de la utilización de los recursos.

Una de las metodologías utilizadas es la investigación de operaciones, dado que éste posee un marco metodológico bien definido, como los algoritmos matemáticos simples utilizados para encontrar soluciones aproximadas para los problemas de optimización.

Lo que se busca con estos modelos matemáticos, es determinar las alternativas de acción frente a los diferentes deudores o deudas seleccionadas, considerando la utilización óptima de los recursos disponibles, tanto humanos como materiales, y las restricciones legales, reglamentarias y de recursos que sean aplicables. Determinar los objetivos y las metas de recaudación para todas las dependencias descentralizadas de un país. Permite evaluar las decisiones involucradas en el proceso de planificación de cobranza bajo diferentes escenarios de disponibilidad de recursos y probabilidades de pago.

La minería de datos es una tecnología que puede ser usada para seleccionar, explorar y elaborar modelos predictivos en grandes cantidades de datos, para descubrir patrones de información desconocidos que pueden ser usados para decisiones proactivas; en ese sentido, con esto podemos identificar a los contribuyentes con alta posibilidad de que entren en fraude cobratorio o entren en deuda tributaria irre recuperable.

Existe, actualmente, un software que permite llevar a cabo las etapas de exploración, modificación,

modelamiento, evaluación, llamado SAS Enterprise Miner.

Las redes neuronales son herramientas que, basadas en el entrenamiento, pueden aprender; no tienen ni siquiera supervisión. Estas redes que operan de este modo son capaces de detectar patrones de clasificación e identificar comportamientos para tomar las decisiones más acertadas.

Entre las ventajas de este modelo en los sistemas de cobranza, podríamos señalar:

- Basta con proporcionarles casuística, a partir de los cuales ellas pueden aprender.
- Son sistemas muy robustos respecto a la entrada, debido a que su conocimiento no está localizado en posiciones de memoria concretas, sino distribuidos de forma auto redundante entre los diferentes pesos.
- Se puede aplicar medidas preventivas como las medidas cautelares previas a determinado comportamiento, con la finalidad de asegurar el pago de la deuda tributaria.
- Se puede identificar y detectar fraude cobratorio.

España ha desarrollado mediante las herramientas informáticas un modelo de riesgo recaudatorio, que tiene por finalidad priorizar actuaciones del personal de la Administración, posibilitar un seguimiento diferente a los deudores tributarios según su nivel de riesgo y permite que el riesgo recaudatorio sea una variable que pueda ser tenida en cuenta para priorizar acciones diferenciadas, y de esta manera prever acciones antes de que exista deuda tributaria quizá incobrable.

El esquema consiste en asignar un determinado riesgo recaudatorio a cada deudor tributario, para analizar su probable comportamiento frente a su obligación ante el fisco; determinando, para tal efecto, algunos elementos a las variables determinadas, como por ejemplo, la capacidad económica, determinada por los préstamos hipotecarios, bienes inmuebles, ventas internas, ventas intracomunitarias, exportaciones, base imponible del impuesto al

patrimonio, base imponible del impuesto a la renta, imputación de rendimientos, entre otros. Así mismo, la variable volatilidad, que mide la capacidad de desaparecer ante una adversidad financiera, es determinada por el número de empleados y retribuciones satisfechas, ventas interiores, base imponible del IVA, ingresos por autoliquidación del IVA, por retenciones de trabajo personal. Otra de las variables, es el monto de la deuda obtenido por la sumatoria de los importes de las deudas pendientes de pago.

El riesgo recaudatorio se estratifica en tres zonas de riesgo: medio-bajo, alto y muy alto. La zona de riesgo uno o de riesgo medio-bajo, está integrada por contribuyentes para los que se considera que tienen capacidad económica suficiente para hacer frente al pago de las deudas; la zona de riesgo dos o de riesgo alto, se compone de contribuyentes para los que se considera, que aunque disponen de bienes, su alta volatilidad hace aconsejable un estudio adicional para la adopción de medidas que permitan asegurar el cobro de las deudas; por último, la zona de riesgo tres o de riesgo muy alto, está formada por los contribuyentes para los que se considera que tienen unas posibilidades de pago prácticamente nulas.

3. Modelo de segmentación de carteras

Un modelo de segmentación de cartera es el que ha sido planteado por México², el cual consiste tener un nuevo enfoque de enfrentar los adeudos, teniendo en consideración el contribuyente, la importancia de los adeudos, la utilización de Call Center, avisos a los celulares, recados a los correos electrónicos, cartas, acciones con ejecutivos de cuenta que deberán tratar al contribuyente de acuerdo con las circunstancias de cobro, con facilidades para que pague, con dificultades para que se desaparezca, con investigaciones para conocer del contribuyente sus bienes antes de que los dilapide o los cambie de nombre o venda, anticiparse a que los créditos

2. Proyecto planteado por Javier Ramírez, funcionario del Servicio de Administración Tributaria de México. Título de la Maestría Internacional de Administración Tributaria.

para garantizar suficientemente previniendo futuros problemas de cobro de bienes inmuebles en copropiedad, a ser más efectivos en la cobranza de las fianzas, las cartas de crédito, a cumplir estrictamente los plazos legales para el remate de los bienes.

La segmentación se define como la división estratégica de la cartera de créditos en conjuntos y subconjuntos homogéneos, para llevar a cabo el rediseño de los procesos y contar con esquemas diferenciados de cobro. Los elementos de cada segmento deben ser tan homogéneos dentro de sí como sea posible. Los segmentos deben ser heterogéneos entre sí, deben ser fácilmente identificables y medibles, y deben ser sustanciales, considerando un tratamiento diferenciado.

La propuesta es realizar una segmentación de la cartera, bajo cuatro vistas de información:

- Origen de los adeudos.
- Acciones de cobranza.
- Identificación de los deudores.
- Información financiera de los deudores.

a. Origen de los adeudos

En la primera vista, se considera la información de la constitución o generación del determinante del crédito fiscal como tal. Se contestan las siguientes preguntas: ¿Quién lo genera? ¿Por qué se genera? ¿Cómo se genera? ¿Qué se adeuda? ¿Por cuánto se genera? ¿Cuándo se genera?

b. Acciones de cobranza

La presente segmentación tiene que ver con los diferentes estatus que ha tenido el crédito fiscal a lo largo de su vida. Se inicia el proceso de control con el registro del crédito y se continúa con la notificación del crédito. A partir de este acto de notificación, el crédito fiscal puede ser pagado, puede controvertirse, continuarse con el procedimiento administrativo de ejecución o cancelarse. Se contestan las siguientes preguntas: ¿Cuándo se inventarió? ¿Cómo se notificó? ¿Se controvertió? ¿Qué se embargó? ¿Continúa controvertido? ¿Con qué se garantizó?

¿Está en la etapa de cancelación? ¿Cuál ha sido el camino en la vida del crédito?

c. Identificación de los deudores

La cobranza tiene que ver con personas físicas o naturales, o morales o jurídicas, por lo que se tiene que distinguir la identificación de los deudores tributarios. Se contestan las siguientes preguntas: ¿Están inscritos los deudores en el padrón de contribuyentes? ¿De qué tipo de contribuyentes son los deudores? ¿De qué régimen son los deudores? ¿De qué actividad económica? ¿Qué papel tienen los deudores? ¿Cuál es la situación del deudor y de su domicilio fiscal en el registro? A nivel de empresa, ¿cuáles son los resultados de investigación de bienes? ¿Los estados financieros?

d. Información financiera de los deudores

La información financiera de los contribuyentes se puede obtener de las declaraciones que presentan ante la Administración Tributaria, para lo cual se deberá utilizar la información manifestada en las declaraciones informativas y declarativas en donde encontraremos las respuestas a las preguntas siguientes: ¿Cuál es el nivel de ingresos de los deudores? ¿Impuestos pagados? ¿Qué bienes posee el deudor? ¿De qué tamaño es la empresa? ¿Cuál es la viabilidad financiera de los deudores?, entre otras.

Considerando las tres primeras vistas de la segmentación, se puede obtener una vista tridimensional que permite identificar con mayor precisión el segmento de la cartera que se desea cobrar; esto es una cobranza dirigida a determinado sector de los deudores o por contribución o por estatus del contribuyente o asociando uno o más de un valor de cada una de las vistas de segmentación.

Con la información de la segmentación de carteras se plantea la valuación de la cartera de créditos, para lo cual es definida como la asignación de una probabilidad de cobro de cada uno de los créditos que la componen y basado en ella, el valor estimado de cada uno de ellos. El éxito será cuando dichos

créditos sean dados de baja por pago, el fracaso cuando se den de baja por otra causa (cancelación, condonación, instrucción judicial, etc.), y el tercer grupo estará conformado por aquellos que aún se encuentran en proceso de cobro.

4. Herramientas informáticas para la cobranza en las administraciones tributarias

Todos los países cuentan con sistemas informáticos de seguimiento y control de la cartera de deudores tributarios; esto es muy importante con la finalidad de contar de manera sistematizada con el stock de la deuda tributaria y refleje en línea todos los eventos, tales como pagos, fraccionamientos, aplazamientos, recursos impugnatorios, deudas nuevas autoliquidada y liquidada, entre otros.

En Colombia se cuenta con el SIPAC, que es un sistema de información y planeación de la cartera morosa; que permite al funcionario contar con una herramienta virtual de todos los actos que conllevan al proceso de cobro, es decir, le va informando todas las etapas que siguen y los actos administrativos que debe proferir, tales como el mandamiento de pago, resolución de llevar adelante la ejecución, resolución que resuelve las excepciones, auto de avalúos, secuestro y remate de bienes. Este sistema tiende a desaparecer una vez que el MUISCA³ asuma lo correspondiente a cobranzas, con una información más completa y que permitirá interactuar con las oficinas de registros de instrumentos públicos, tránsito, etc.

En España, el Departamento de Informática Tributaria ha desarrollado dos herramientas informáticas, que son la base utilizada por un gran número de aplicaciones de gestión de los procedimientos tributarios: el tramitador de expedientes y el infoclases.

Los infoclases permiten la selección de determinados colectivos de expedientes con base en atributos de información generados previamente, lo que posibilita la selección con distintos criterios de colectivos de expedientes sin tener que hacer programas específicos para cada tipo de selección. Así, por ejemplo, en el caso de infoclase de vencimientos, la matriz de cada vencimiento indica si se encuentra o no en determinado período o fase del procedimiento de recaudación, si el plazo transcurrido desde que se encuentra en esta situación está comprendido en determinado intervalo temporal, si el importe pendiente de pago está comprendido en alguno de los diferentes intervalos de importes, si el origen de la deuda es una liquidación administrativa, una autoliquidación no ingresada o una deuda liquidada por otro ente público, cual ha sido la oficina liquidadora, si existe riesgo recaudatorio, etc., hasta 256 posibles atributos.

Así mismo, existen otros infoclases como el de deudores de embargo, que permite obtener información de la titularidad de todos los bienes de un deudor tributario que consten en la base de datos única, saber si hay actuaciones pendientes de embargo que procedan, entre otros. Por otro lado, existe el infoclase de diligencias de embargo, el cual proporciona información de todos los procedimientos de embargo realizados sobre un deudor, así como realizar la tramitación de los mismos.

En el Perú, la SUNAT cuenta con un sistema de control de valores denominado RSIRAT, que administra los valores pendientes de pago en todo el proceso de recaudación. Además, cuenta con sistemas auxiliares que ayudan a la cobranza como módulos de recepción de pagos, como el acceso al sistema integrado de administración financiera que consulta todas las cuentas por pagar a proveedores de las empresas que prestan servicio al Estado, para que a través de éstas se retenga la deuda tributaria; así mismo, cuenta con el sistema de embargo por medios telemáticos, donde se efectúan a través del sistema financiero retenciones bancarias.

En Argentina, la AFIP agrupa a los contribuyentes en grandes contribuyentes y resto. Integran la primera

3. Modelo único de ingresos. Servicios y control automatizado. Sistema integrado que consiste en una nueva forma de administrar los ingresos y los recursos, como resultado de una nueva concepción de la DIAN para ejercer un control completo basado en la informática.

categoría aquellos contribuyentes que por actividad económica o perfil de riesgo necesiten un control tributario más exhaustivo, de allí que sean incorporados a un sistema denominado DOSMIL Siglo XXI. En lo que atañe a las herramientas informáticas de embargo automatizado y su entorno, la Administración Tributaria cuenta con variados sistemas informáticos. En lo que atañe a la cobranza pueden citarse: el BOLDEU (“sistema de emisión de intimaciones y de boletas de deudas” que utiliza el área de recaudación), el SIRAEF (“sistema de seguimiento de todos los juicios de ejecución fiscal” y al cual se migran los títulos ejecutivos generados por el BOLDEU) y el SOJ (“sistema de oficios judiciales”), mediante el cual la Administración Tributaria por convenio con el Banco Central de la república Argentina embarga a los contribuyentes ejecutados por Internet, y dicha medida se proyecta a todo el sistema financiero y bancario del país en tiempo real (y, obviamente, transfiere las sumas dinerarias incautadas). También dicha plataforma permite el embargo e inhibición “on-line” ante todos los registros automotores existentes en el país. La existencia de tales sistemas ha reportado significativa celeridad en la recuperación de las deudas tributarias.

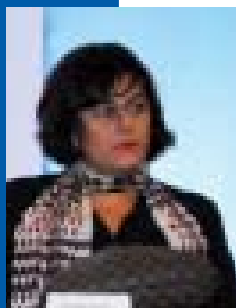
En Brasil, la selección de contribuyentes a cobrar se hace a través de los sistemas informáticos de cuen-

tas corrientes fiscales, para las personas físicas y personas jurídicas. Hay un proyecto para el enlace del sistema de cobranza de la Administración Tributaria – RFB y de la Procuraduría de la Hacienda Nacional – PGFN, para integrar el control de la deuda tributaria por parte de la Hacienda Pública. No hay herramientas de embargo automatizado.

En Nicaragua, el sistema de información tributaria (SIT), controlado por la Administración Tributaria, permite conocer la totalidad de la deuda tributaria por impuesto y período, sanciones y recargos en el momento que se necesite. Permite agrupar la deuda por grupos de importancia: por actividad económica, por contribuyentes, por montos, por departamentos (delegaciones territoriales), etc. La deuda la puede conocer cada delegación o a nivel central, ya que se cuenta con una base centralizada de la información. La Administración Tributaria no cuenta con un buen respaldo informático. Herramientas de embargo automatizado no existen.

En Paraguay, desde 2007, la Administración Tributaria cuenta con un nuevo sistema informático que le permite conocer la situación actualizada de las deudas y efectuar el seguimiento de la gestión de cobro, incluso la de aquellas que fueron remitidas a la abogacía del Tesoro.

La gestión de cobro y cartera



Flora María Castillo Contreras
Administradora Local de Recaudación del Distrito Federal
Servicio de Administración Tributaria (SAT), México

A. Introducción

Uno de los principales problemas de los países de América Latina, consiste en la gran inequidad entre sus sociedades. De acuerdo con las estadísticas e indicadores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en un muestreo de seis países de América Latina, para el año de 2006, en el primer decil de la población total de dichos países, se concentra apenas el 1,34% de la riqueza, mientras que en el último se aglutina el 41,65% del ingreso. Esta situación requiere de una urgente redistribución de la riqueza, que debe ser realizada principalmente a través del gasto público proveyendo educación, servicios de salud y, sobre todo, seguridad social, y la única manera sana de proveer recursos a los países en vías de desarrollo, es a través de los ingresos tributarios (ver cuadro 1).

Muchas son las razones por las cuales no se recauda lo deseado en América Latina, destacando la falta de conciencia de participación en el gasto público de la sociedad en general. Esta situación se deriva principalmente de que estos países son proveedores de recursos primarios como petróleo o metales preciosos, que, en general, a través de su tasación o

por la propia comercialización, proveen de un gran porcentaje de recursos para el gasto público, generando la imagen de que es obligación del Estado el proveer todos los recursos que requiere para funcionar. El escenario descrito, ha generado una falta de responsabilidad de cooperación al gasto público por los entes generadores de riqueza a todo nivel, que debe ser contrarrestada a través del actuar de la nación. Factores como la alta corrupción, que genera desconfianza en el destino del gasto público, la falta de transparencia al rendir cuentas, entre otros aspectos, inciden en dicha falta de conciencia tributaria. Es responsabilidad del gobierno el luchar contra esas conductas, de manera que la percep-



Foto: Stock.xchng.vi.

Cuadro 1
ESTADÍSTICAS E INDICADORES SOCIALES

Pobreza y distribución del ingreso
Distribución del ingreso de las personas por deciles (porcentaje del ingreso nacional, total)
2006

Deciles	Brasil	Colombia	Ecuador	Chile	México	Venezuela	PROMEDIO
DECIL 1	0,79	0,76	1,32	1,59	1,81	1,74	1,34
DECIL 2	1,73	1,56	2,46	2,51	2,83	3,11	2,37
DECIL 3	2,50	2,47	3,26	3,37	3,77	4,24	3,27
DECIL 4	3,35	3,51	4,36	4,33	4,78	5,40	4,29
DECIL 5	4,34	4,74	5,30	5,43	5,92	6,66	5,40
DECIL 6	5,57	6,24	6,61	6,74	7,28	8,11	6,76
DECIL 7	7,30	8,18	8,34	8,44	8,97	9,88	8,52
DECIL 8	9,72	10,93	10,83	10,84	11,35	12,22	10,98
DECIL 9	15,10	15,74	15,42	15,04	15,36	15,97	15,44
DECIL 10	49,60	45,87	42,11	41,71	37,93	32,67	41,65

Fuente: CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: División de Estadística y Proyecciones Económicas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

ción de transparencia en la ciudadanía, aumente. Sin embargo, existe un factor también muy importante como herramienta de mejora en el actuar de los contribuyentes y es la Administración Tributaria.

Las administraciones tributarias tienen la responsabilidad de aplicar las leyes tributarias, de manera equitativa, general, transparente y garantizar los derechos de los contribuyentes. Así mismo, son organizaciones que deben ser eficientes, modernas, autónomas en sus decisiones administrativas y técnicas, con personal capacitado y adecuado, y que generen acciones que conlleven a elevar la recaudación a los niveles óptimos, combatiendo la evasión, elusión y fraude tributario, así como el contrabando. Para ello, se deben establecer controles sobre el comportamiento tributario bien sea a través de revisiones masivas, revisiones intensivas, cruces de información, exigencia de pago de adeudos fiscales, además de proporcionar asistencia al contribuyente.

Ninguna acción de las descritas, surte el efecto deseado sobre la ciudadanía obligada, si no genera riesgo, tanto en el contribuyente cumplido como en el incumplido que esté obligado a hacer frente a

sus deberes tributarios. Y el riesgo se vuelve nulo cuando a pesar de que se descubre una omisión en el pago de impuestos, un contrabando o una falta de cumplimiento a las obligaciones tributarias no se sanciona.

He aquí la importancia del tema de la cobranza de créditos fiscales. En primer lugar, es un tema de equidad tributaria el exigir al contribuyente que pague lo que adeuda al Estado, igual que aquellos contribuyentes que cancelaron sus obligaciones en el momento oportuno. Una vez que se ha generado la deuda tributaria a favor del fisco, éste está en la obligación de recuperar dicho crédito fiscal como parte de la acción obligatoria de cualquier Estado. Paralelamente, la omisión o inoportunidad de la Administración Tributaria en hacer efectivas dichas deudas, puede tener graves consecuencias e impacto en el nivel de conciencia y responsabilidad ciudadana en materia tributaria.

Efectivamente, cuando las diferencias o multas por infracción a la legislación fiscal no son cobradas, el efecto de la acción que generó el adeudo a cobrar, se vuelve contrario al de su intención primera, que

es la de generar riesgo, crear conciencia y presencia fiscal y sancionar al incumplido; ya que entonces dicho ente buscará la manera de caer en la gran masa de créditos no cobrados para evitar hacer frente a sus deberes y generará que el resto de la sociedad perciba esta conducta para imitarla.

B Problemática actual

Las administraciones tributarias latinoamericanas, en específico, tienen dentro de su misión la recuperación de las sumas adeudadas por los contribuyentes; producto tanto del cumplimiento de las obligaciones formales establecidas en la legislación tributaria, como de las determinaciones derivadas de actividades de inspección. Sin embargo, a nuestros días, no se ha logrado que dichos recursos entren con la oportunidad requerida, ni por el total determinado, por lo cual se hace indispensable pensar en medidas de fortalecimiento a esta función. Esta falta de recuperación de montos adeudados al fisco, genera falta de recursos en primer lugar, y en segundo, aunque no menos grave, la pérdida de sensación de riesgo. Así mismo, es importante tomar en cuenta que la función de cobro de adeudos fiscales en Latinoamérica, se le ha dejado siempre en segundo término tras la de inspección, en recursos, normatividad y sistemas; función que incluso en varias administraciones se encuentra fuera de la misma (Chile y Brasil). Es cierto que son muchas las razones por las cuales la cobranza gubernamental en Latinoamérica, no es lo suficientemente efectiva (salvo contadas excepciones); por lo cual, hay que innovar en técnicas de recuperación, considerando las mejores prácticas de los países varios, y que puedan aplicarse a nuestra realidad y, sobre todo, a nuestros recursos, para lograr resultados al menor plazo posible.

Tomando en cuenta de que en los sistemas tributarios modernos se basan principalmente en la autodeclaración de los tributos, la estrategia central de los organismos recaudadores ha sido facilitar el cumplimiento voluntario, a través de brindarles a los contribuyentes más y mejores servicios, y generar percepción de riesgo para estimular el cumplimiento voluntario. Por lo cual, independientemente que

por la propia legislación del país las acciones de cobro se realicen por la entidad recaudadora o no, ya que dependerá del tipo de cobranza legislada, es decir, administrativa, judicial o mixta; las dos técnicas principales de recuperación son la cobranza persuasiva y la cobranza coactiva.

Como es sabido, la recuperación de la deuda tributaria es el cierre del proceso de inspección, que con el propósito de que cree en el contribuyente un efecto verdadero de riesgo, debe ser efectiva, oportuna y apegada a derecho. Lo anterior significa a contrario sensu, que no realizar el cobro de los créditos fiscales que deriven de cualquier tipo de revisión de la Administración Tributaria, provocará una presencia fiscal negativa ante el contribuyente incumplido, quien reforzará su conducta omisa al darse cuenta de que existen salidas de un no pago, a pesar de saberse deudor. A la vez, en el contribuyente cumplido, desalentará este tipo de comportamiento por la única y natural razón de la disminución de la percepción del riesgo ante la evasión fiscal.

Por lo expuesto, la recuperación de la deuda tributaria se vuelve una labor que debe realizarse con extrema oportunidad y con la importancia que merece, que en América Latina no ha logrado tener hasta el día de hoy. Entre las principales razones de que esto acontezca, destacan:

1. Se le da mucha mayor importancia al área de inspección en comparación a la de recuperación

Si bien la función inspectora no sólo debe ser utilizada tanto para corregir conductas no deseadas de contribuyentes evasores, sino para evitar que los cumplidos caigan en comportamientos evasivos o elusivos, en general ha sido por excelencia, la herramienta más dura de las administraciones tributarias latinoamericanas para hacer sentir la presencia de dichos organismos. Esta característica ha traído como consecuencia que se enfoquen la mayor parte de los recursos capacitados al área, dejando en segundo o tercer término, las labores de apoyo a la inspección, como son las revisiones extensivas o la cobranza. Así mismo existe un factor que pocas veces es mencionado por las administraciones tributarias latinoamericanas, y es el que junto con adua-

nas, es un área sumamente sensible a la corrupción, por lo que, aunque sea en mínima medida, ha provocado que no se pierda esta condición de “área privilegiada”.

Por lo cual es importante que se revalore la función de cobro, como generador de riesgo para el contribuyente incumplido.

2. Carencia de personal especializado en el cobro de créditos fiscales en las administraciones tributarias

Como países en vías de desarrollo, las naciones latinoamericanas no cuentan con los recursos suficientes y deseados en sus administraciones tributarias, para hacer frente a todo el trabajo que se requiere en el ámbito fiscal. Así mismo, hasta últimas fechas (del año 2000 en adelante), se ha puesto atención en las políticas de capital humano. Anteriormente, el nivel del personal actuante se definía por las políticas sindicales en el caso del personal operativo, y en el de los funcionarios, por designaciones políticas. Esta situación acarreó históricamente que por años, los empleados no tuvieran el perfil deseado y adecuado para realizar sus funciones. Adicionalmente y como se mencionó en el punto anterior, la mayor parte de la capacitación, tradicionalmente estaba enfocada al factor humano del área de inspección. De tal modo, que resulta indispensable el enfocar recursos a la especialización del personal de cobranza y manejar una nueva política de personal con estos empleados.

3. Exceso de carga para los aparatos establecidos en las diversas administraciones tributarias para esta función

En las administraciones tributarias latinoamericanas, el personal asignado a esta labor no es por mucho, con el que debiera contarse. De acuerdo con datos publicados por la OCDE en el cuaderno denominado “Tax administration in OECD and selected non-OECD countries: Comparative information series”, así como en estadísticas publicadas por el Banco Mundial, Argentina y México tienen una relación de ,09 y ,05 empleados de la Administración Tributaria enfocados a la función de cobranza por cada 1.000

ciudadanos, en comparación con Canadá y Australia, que tienen ,2 en esta misma labor.

En conclusión, si no es posible el dotar de mayor número de personal para esta función, deben agilizarse o sistematizarse los procesos de cobro, para optimizar los recursos existentes.

4. Falta de distinción en la mayoría de las administraciones tributarias latinoamericanas, de la cartera cobrable de la no cobrable (segmentación de cartera), por lo cual se efectúan los mismos esfuerzos para cualquier tipo de adeudo

Esta situación, aunada a la falta de recursos, provoca que se efectúen los mismos esfuerzos para cualquier adeudo fiscal, independientemente de su factibilidad de cobro o monto, por lo cual, el segmentar por tipo la cartera, resulta ser una práctica de optimización de recursos.

5. Falta de coordinación normativa entre las áreas emisoras de liquidaciones, y las que recuperan los adeudos

Lo anterior provoca que se genere un porcentaje significativo (en algunos países de hasta un 30%) de créditos no recuperables de origen. Este problema aunque reconocido, es difícil de solventar, pues a pesar de que existen dos teorías: la primera que contempla que una administración tributaria debe de optimizar sus recursos, programando contribuyentes que garanticen la recuperación de los recursos invertidos, por lo que debe existir coordinación entre las áreas de inspección y de recaudación para efectos de ser asertivos en la programación de auditorías; y la corriente contraria, que al contribuyente incumplido debe revisársele para no sentar precedente, aunque no exista ya y tenga o no capacidad de pago. La realidad es que al no haber coordinación, se provoca desperdicio de recursos y en ocasiones, presencia fiscal negativa.

6. Alta litigiosidad que impide la continuación del cobro de la deuda tributaria

Este problema, adicional al excesivo tiempo que toma la resolución de las controversias, trae como

consecuencia que, cuando por fin se resuelve el litigio, ya no pueda cobrarse el adeudo, ya sea porque el contribuyente haya desaparecido o se haya quedado sin bienes. El factor mencionado aquí, ha incrementado notablemente en los últimos años el porcentaje de deuda no recuperada en toda América Latina, siendo hoy por hoy, el principal factor de deuda incobrable.

Dicha problemática ha incidido en que los niveles de recuperación en América Latina, no sean los óptimos deseables y que el objetivo de cerrar el proceso de riesgo, no se cumpla; por lo cual, independientemente que la defensa de los intereses del contribuyente es un derecho constitucional, también la autoridad administrativa debe procurar disminuir dichos niveles y lograr la recuperación de las deudas de forma eficiente y eficaz, respetando las garantías del gobernado.

7. Falta de herramientas tecnológicas y alianzas estratégicas

De igual manera y siguiendo la misma lógica, falta el desarrollo de sistemas tecnológicos y de trabajo en muchas administraciones tributarias latinoamericanas, en la función de cobranza. Utilización de bases de datos, trabajar en el desarrollo de procesos claros y definidos alineados con el resto de las funciones de la Administración Tributaria, aprovechamiento de la experiencia acumulada, coordinación electrónica con terceros gubernamentales involucrados en el proceso de cobro como los catastros o bancos, etc., son ejemplos de sistemas ausentes en muchos casos.

8. Carencia de una efectiva facultad administrativa de cobro

En países de América Latina como Brasil y Chile, la Cobranza, no se realiza por parte de la Administración Tributaria sino por un órgano externo. Los resultados son radicalmente opuestos, pues mientras que en Chile los niveles de recuperación son satisfactorios, los de Brasil son bajos en relación al valor de la cartera. Sin embargo, y dentro de la lógica tributaria del resto de países así como de países desarrollados, ha resultado más eficiente que la propia Administración Tributaria que mantiene conocimien-

to histórico de los contribuyentes que maneja, sea la misma que realice las tareas de cobro, pues es indiscutible que hay más elementos de conocimiento del contribuyente revisado, dentro de la Administración Tributaria.

C. Métodos de cobro de adeudos fiscales

Para proceder a la exigibilidad de un adeudo, éste debe de estar firme, es decir, no impugnado y con los tiempos vencidos para interponer controversias y puede estar garantizado o no. Importante mencionar que, esta última acción (la de que se encuentre afianzado), debiera ser exigida desde que el crédito se emite, sin perjudicar al gobernado, pudiendo quedarse el mismo con los bienes o valores que garanticen el adeudo, en calidad de depositario. Esta acción es importante, ya que otra importante razón del no cobro, se debe a que cuando el crédito por fin es exigible, la persona física o jurídica carece ya de medios de pago.

Existen tres tipos de cobranza fiscal, legalmente hablando.

- La cobranza administrativa

Es cuando la propia Administración Tributaria u órgano facultado, dispone de la llamada “potestad de autotutela”; esto es, la Administración por sí misma declara la existencia de un derecho y mediante actos administrativos, sin necesidad de acudir ante una instancia judicial, puede reclamar ese derecho en este caso de cobro, y requerirlo por medios coactivos incluso. Colombia, Perú y México como ejemplo, tienen la atribución de este tipo de cobranza e inclusive, es el modelo que presenta el Código Tributario del CIAT en su artículo 122.

- La cobranza judicial

La cual se refiere a que la facultad de reclamación y cobro de un adeudo fiscal, recae en el órgano jurisdiccional de un país.

- Modelo mixto

Que señala que aunque las facultades de cobro se encuentran en las administraciones tributarias, para poder realizar actos de cobro coactivo, entre ellos la

aplicación de medidas cautelares, se requiere la autorización de un juez, como son los casos de Chile y Argentina.

Si bien los niveles de recuperación en general son bajos en América Latina, es aconsejable que el modelo administrativo sea el más viable para el área de cobro de las administraciones tributarias. Los países de la OCDE con mejores resultados utilizan este esquema. Al respecto, en el boletín denominado "Foro Fiscal Iberoamericano, emitido por la Red de Antiguos Alumnos de la Maestría Internacional en Administración Tributaria (RAAM), en su sexto número emitido en junio de 2008, donde se publicó el primer foro de debate de dicha red por 2008, en el cual participaron expertos fiscales de toda América Latina, se concluyó que la cobranza en la vía administrativa es la mejor técnica de recuperación de la deuda, por la rapidez, eficiencia, menor costo, especialización del propio personal de la Administración Tributaria y reducción de la litigiosidad.

Así mismo, existen diferentes métodos y fases de recuperación de adeudos fiscales en las diferentes administraciones tributarias de todo el mundo; sin embargo, pueden englobarse en dos fases:

- La cobranza persuasiva, amigable o previa a la coerción.
- La cobranza coactiva.

1. Cobranza persuasiva o amigable

La cobranza previa a la fase coercitiva, engloba todo tipo de acciones que se realizan para la consecución del pago de una deuda fiscal antes de llegar a la fase ejecutiva. En general, es el método más económico y sencillo para cualquier Administración Tributaria, y va ligado íntimamente a la eficiencia del cobro coactivo; esto es, mientras más contundente y efectivo sea el cobro a través de la ejecución, el contribuyente preferirá llegar a un arreglo previo antes de la ejecución de sus activos.

En otras palabras, privilegiar la gestión de cobro administrativa, haciendo hincapié en esta etapa y dejando la judicial sólo para los casos en los que haya sido imposible el cobro administrativo, se denomina "cobro persuasivo".

Esta etapa de la cobranza, en la mayor parte de los países de América Latina, no se encuentra regulada en su totalidad o no es práctica común aun al contrario de lo que pasa en los países desarrollados, aunque se va desplegando con cierta intensidad en las administraciones tributarias de América Latina, con la finalidad de destinar los mayores y mejores esfuerzos al cobro coactivo.

En esta fase, las administraciones tributarias de países desarrollados coinciden en que debe ser utilizada la "cobranza persuasiva o amigable" para la gran mayoría de los adeudos y seleccionar de manera cuidadosa los que pasen a la siguiente etapa. En América Latina, en los últimos años se ha comenzado a explorar este concepto; esto es, procurar seleccionar o segmentar adeudos, ya sea por su monto o importancia, a efecto de que los esfuerzos del cobro coactivo estén mejor direccionados. Las técnicas más utilizadas en esta etapa son las siguientes:

a. Notificación mediante cartas o mensajes

Se le envía al contribuyente una misiva invitándolo a que liquide sus adeudos, antes de que éstos sean cobrados de manera coactiva o en su caso si no se encuentran firmes aún, antes de la situación de firmeza. Debe contener el total de adeudos del contribuyente, desglosados por monto histórico y sus accesorios. En caso de existir facilidades de pago aplicables a sus adeudos, mencionar los mismos. Incluir los derechos de los contribuyentes así como los números telefónicos y direcciones de las oficinas de contacto y la fecha de vigencia.

En caso de contar con bases de datos inexactas de los contribuyentes, es importante señalar que son cifras preliminares o que pueden existir más adeudos; esto, en función de que, de tener error en contra de la Administración Tributaria, pudiera convertirse en un medio de impugnación.

Son requerimientos informales y deben aperebir al contribuyente de manera amigable.

Estas notificaciones pueden llevarse a cabo a través de diversos medios:

- De correo electrónico.
- Del correo ordinario.
- De celulares.
- De la página web de la Administración Tributaria en apartados especiales o en la cuenta tributaria del contribuyente.

b. Requerimientos de advertencia

En países donde aún no se implementa la técnica de “cobranza persuasiva”, se utilizan notificaciones fundamentadas en ley, que son realizadas en el período en que no es exigible el crédito, a efecto de recordarle al contribuyente las fechas de vencimiento de pago. Son simplemente cartas informativas de las obligaciones de los deudores, a manera de invitarlos a que cumplan en tiempo y evitar un procedimiento de cobro.

La diferencia fundamental entre estos requerimientos y las notificaciones amigables, consiste en que los primeros, sólo pueden ser elaborados por el adeudo que está próximo a vencerse; las notificaciones o invitaciones pueden, y es lo más recomendable, abarcar todos los créditos de un contribuyente deudor.

c. Gestión telefónica

Cuando se cuenta con infraestructura tecnológica y recursos, una técnica muy usada en la actualidad, tanto por el ahorro de tiempo que representa como por la certeza que brinda de confirmar el contacto del deudor, consiste en la gestión telefónica de cobranza. Esta función puede llevarse a cabo por la Administración Tributaria, o ser un servicio tercerizado en cuanto al contacto con el contribuyente.

La gestión telefónica se utiliza para invitar al pago al contribuyente deudor, para orientarlo, informarlo o para recibir retroalimentaciones.

Puede implementarse de las siguientes maneras:

- A través de una central de llamadas, también llamada “Call Center”

Realización de llamadas por un asesor, especializado o no, para dar información y requerir de pago.

En el caso de ser operador no especializado, únicamente podrá dar información y tomar datos. En caso contrario, podrá orientar al contribuyente más profundamente sobre las diversas alternativas de pago o cancelación. También puede trasladar el tema a un asesor especializado. El gran problema en América Latina de este esquema, son las bases de datos de cobranza contaminadas, ya que ello significa que muchas llamadas son inútiles para recaudación por falta de actualización del estado de los adeudos, pero, por otro lado, sirven para efectos de depuración

- Por el mecanismo de respuesta vocal interactiva (IVR)

Es una herramienta informática de generación y explotación de soluciones de respuesta vocal interactiva (IVR) destinada a la automatización del proceso de atención o realización de llamadas telefónicas que recibe o realiza la Administración, permitiendo el acceso a los servicios de información y operaciones autorizadas, las 24 horas del día. Este sistema interactúa con el contribuyente deudor a través del teclado de su teléfono u opcionalmente, mediante funcionalidades de reconocimiento de voz.

d. Contacto directo con los contribuyentes

El contacto directo con el contribuyente deudor, es el método que utiliza más recursos de la Administración Tributaria y es fundamental para la recuperación amigable de adeudos significativos. Por esta razón, usualmente es considerada como segunda opción en el ámbito de la cobranza persuasiva.

Permite conocer al deudor, a la vez que se le brinda asesoría de calidad de las opciones de pago. Por un lado, pueden utilizarse técnicas de convencimiento, procurando causar empatía, y por otro, con la ayuda de la ley, provocar preocupación en el deudor a efecto de llevar a una respuesta de pago.

Es una técnica que necesita especialización, no sólo en cobranza tributaria, sino en atención y trato al público. También es, como cualquier área de contacto, susceptible a la corrupción, por lo que debe

ser un instrumento con mecanismos de control efectivos.

En América Latina, muchos países utilizan diversas herramientas de cobranza persuasiva. Destacan los esfuerzos de Colombia, país que ha logrado cifras récord de recuperación de cartera a partir de que comenzó a utilizar técnicas de cobranza persuasiva, en este caso, herramientas de “marketing”, es decir, combinación de elementos para negociación y convencimiento. Su personal se capacita con técnicas de persuasión y llevan un control estricto de registro de las visitas de los contribuyentes. En el caso de Ecuador y Perú, se han efectuado grandes esfuerzos en el establecimiento de sistemas de audio respuesta. En Perú inclusive, se contrató a un proveedor externo que recibe comisión por los montos recuperados. En México, a partir de 2008, se puso en marcha una Dirección Central exclusivamente dedicada a la cobranza persuasiva.

El recurrir a la cobranza persuasiva, deriva de la alta concentración de adeudos en las administraciones tributarias y la extremadamente baja recuperación, que ha provocado que se replanteen métodos de recuperación, división de esfuerzos para enfocar los recursos especializados al cobro coactivo y, a la vez, seleccionar para esta etapa, los adeudos más importantes, es decir, segmentar cartera.

e. Diferencia entre “cobro persuasivo” y “período voluntario de pago”

Se ha expuesto la fase de cobro persuasivo, definiendo ésta como la etapa en que la Administración Tributaria, de manera amigable, acude con el contribuyente deudor para la liquidación de sus adeudos fiscales. El momento en que esta actividad se realiza, puede ser durante el período voluntario de pago, durante el proceso de alguna controversia o incluso en vigilancia de obligaciones previa al requerimiento, por lo cual, el período voluntario de pago, no debe confundirse con la técnica persuasiva.

Lo anterior con base en que este lapso, es el plazo con que cuenta el contribuyente deudor, ya notificado formalmente para liquidar, convenir o impugnar sus adeudos, y habitualmente genera diversos ac-

cesorios como recargos, actualizaciones o multas, que difieren de acuerdo con la legislación de cada país. Acto seguido, el paso inmediato es el cobro coactivo.

f. Algunos casos exitosos

Es importante mencionar los casos de algunos países de la OCDE, que utilizan las prácticas de cobranza persuasiva como práctica común y que les han dado buenos resultados en el sentido de que han logrado disminuir el costo de recuperación.

g. Estados Unidos de América

La Administración Tributaria Federal de los Estados Unidos de América, Internal Revenue Service (IRS) ha utilizado por mucho tiempo las técnicas de cobro persuasivo. Principalmente por dos vías, a través de tecnologías de comunicación y por atención personalizada.

Respecto al aspecto tecnológico, en el cobro de adeudos fiscales, el equipo de distribución automática hace la llamada y una vez que el contribuyente contesta, traspasa la llamada a un funcionario (agente), proveyéndole además la información relevante del sistema en la pantalla de la PC del funcionario que atiende la llamada. El agente ve la información de la cuenta del contribuyente en el computador de escritorio cuando la llamada es conectada por el distribuidor automático de llamadas. El agente registra la información durante la conversación. Días o semanas más tarde, otro agente puede actualizar la misma cuenta a medida que se reciba información nueva o venzan los plazos de pago.

En la atención personalizada, al contribuyente se le orienta entre otras cosas, que por ley tiene el derecho de ser tratado de una manera profesional, equitativa, rápida y cortés por los funcionarios del IRS y por las agencias privadas de cobro (PCA siglas en inglés) que trabajan a nombre del IRS. Así mismo, tiene derecho a un defensor gratuito y a ser asesorado en clínicas, si es de bajos recursos. Además se expone al contribuyente que tiene el derecho a explicar su situación, a través de un reporte sobre información de cobro para comparar su ingreso mensual con sus gastos, y así determinar la cantidad que el

contribuyente puede pagar. Basada en su situación, se pueden considerar diferentes maneras de pago: pago a plazos, débito directo de su institución financiera o una deducción de la nómina de su salario o sueldo. Si existe una condición agravante o difícil, puede calificar para un diferimiento o para una oferta de pago en compromiso.

Así mismo, en casos de imposibilidad de convenios de pago, el IRS puede extender el período de cobro. Si aún así no puede pagarse la deuda, o no hace esfuerzo para pagar, el IRS puede instruirle acciones para pagarla, como vender o hipotecar cualquier recurso o bien de su propiedad, o presionarlo para conseguir un préstamo. Si no realiza ninguna de estas acciones, hasta entonces se considera para cobro coactivo. En este sentido, destaca por su efectividad sus “programas de voluntarios”:

- Voluntario de asistencia en el impuesto sobre la renta (VITA): dirigido a declarantes de bajos ingresos, que no pueden pagar los honorarios de asesoría tributaria; personas que no hablan inglés; personas con impedimentos físicos y ciudadanos de avanzada edad, y a personas con dificultades de audición y visión (publicaciones en braille).
- Asesoría tributaria para ancianos (TCE): diseñado para personas de 60 o más años, específicamente los que están confinados en sus hogares o comunidades de retiro.
- Programa de educación tributaria para la comunidad: ofrece seminarios públicos gratis, especialmente preparados para grupos con intereses tributarios comunes.

h. Canadá

La Canadian Revenue Agency (CRA), ha implementado la herramienta denominada “Tele Arrangement”, un sistema donde el contribuyente deudor puede establecer convenios de pago, a través de los tonos telefónicos. Adicionalmente, para el pequeño deudor, la CRA ha habilitado números libres de costo a su disposición para cuando están efectuando sus declaraciones y generen un balance negativo, puedan establecer arreglos de pagos mutuamente beneficiosos al momento.

i. Reino Unido

La Administración Tributaria británica, Her Majesty Revenue Collection (HMRC), ha establecido y capacitado a un equipo de cobradores expertos en grandes contribuyentes, que identifican a empresas que pasan por dificultades y pueden convertirse en deudores insolventes. Establecen contacto personal, ofreciendo planes de convenios, que puedan evitarles incremento en sus recargos y costos de la deuda y evitar un posible no cobro.

Para los “deudores primerizos”, esto es, contribuyentes que caen en deuda por primera vez, antes de cobrarles coactivamente, les llaman por teléfono, para explicarles los medios de pago y las consecuencias del no pago.

2. Cobranza coactiva o ejecutiva

Don Juan José Fernández Sánchez, profesor de Administración de Sistemas Tributarios en la Maestría Internacional de Administración Tributaria y Hacienda Pública, expone en el manual de su materia, que el cobro coactivo es:

“aquella fase en que, finalizado el período de ingreso voluntario, no se ha producido el ingreso por parte del obligado, debiendo la Administración proceder a ejercitar su facultad de autotutela mediante el uso del procedimiento de ejecución forzosa, que en el caso de obligaciones pecuniarias, es el procedimiento de apremio... El procedimiento de apremio puede definirse como el cauce formal a través del cual se procede a la ejecución forzosa de las deudas tributarias y demás débitos de derecho público”.

«Es muy importante para cualquier Administración Tributaria, el poder efectuar ejecutivamente sus decisiones administrativas. Es decir, una vez que se reconoce un derecho u obligación de un contribuyente, debe ser cumplimentado de inmediato, sin que su ejecución dependa de la conformidad del gobernado o de otros organismos».

Esto significa en cobranza gubernamental, que cuando un contribuyente está obligado al pago, independientemente de que esté o no de acuerdo, y si

a pesar de haber invitado al deudor al pago éste no lo realizase; el crédito debe ser cobrado de manera ejecutiva a menos que se impugne mediante controversias legales ante los órganos competentes y a la vez garantice el interés fiscal.

El no realizar este procedimiento de inmediato, como sucede en algunos países de América Latina, sino que se espera una resolución del tribunal competente, puede anular o disminuir la ejecutividad de los actos administrativos, ya que cuestiona el actuar de la Administración Tributaria, y dilata las órdenes de apremio, con el consecuente riesgo del no pago.

Por lo cual, la manera más efectiva de recuperación de adeudos fiscales, agotado el medio para recuperarlo a través de medios amigables, es requerir de manera coactiva el pago de los mismos, utilizando las atribuciones que confiere la legislación de cada país a la Administración Tributaria o al órgano facultado.

D. Principales conceptos que rigen la norma de cobro

A pesar de que existe diversidad en la norma tributaria en el mundo, situación no excluyente para América Latina, también hay normas comunes que rigen el actuar de cualquier oficina exactora de adeudos a favor del fisco. Éstas son necesarias en cualquier estado de derecho y tienen como propósito el respeto de las garantías constitucionales de los gobernados.

Los principales conceptos son los siguientes:

1. Obligados al pago

Son los contribuyentes que directamente son responsables del adeudo fiscal. Pueden ser los sujetos pasivos, es decir, los que deben cumplir la obligación tributaria principal o pagos en parcialidades; los responsables de retener o trasladar contribuciones; los representantes legales de los infractores y el sujeto acreedor a cualquier sanción tributaria.

En segundo término, los responsables solidarios del deudor que se encuentren registrados en tal postura y los responsables subsidiarios. Estos últimos no están contemplados en todas las legislaciones fiscales,

y se refiere al administrador, gerente, socio o accionista de personas jurídicas, en cuya gestión se incurrió en el acto generador del crédito. La diferencia entre estos dos obligados consiste en que el responsable solidario, al estar así definido, no necesita de acción adicional para que le sea requerido el adeudo en caso de no localizarse al deudor principal. En el caso del subsidiario, es necesario efectuarle una liquidación adicional y darle derecho de audiencia del acto imputable.

Existe otro tipo de deudores secundarios en algunas legislaciones, como son los sucesores en personas físicas, o en personas morales algunas escisiones o sucesiones.

2. Formas de extinción de la deuda

La forma normal de extinción de cualquier adeudo fiscal es el pago. Éste debe efectuarse en la administración recaudadora, las aduanas o, en su caso, en donde las leyes asignen en auxilio a estas últimas, siendo generalmente las instituciones bancarias. La forma debe ser en moneda de curso legal y en la actualidad, en Latinoamérica, la forma de pago normada es en efectivo, cheque y transferencia electrónica. Si el pago es por una liquidación de la Administración Tributaria, la propia resolución con base en la norma legal, indicará el período de desembolso; en caso de autocorrección, por autodeterminación o por tributación periódica, deberá de efectuarse en los plazos legales, y en caso de no efectuarse en éstos, antes de ser requerido con sus consecuentes costos de recargos y multas en algunos casos.

También pueden extinguirse los créditos por prescripción, que es la falta de acción de cobro por parte de la autoridad tributaria, en un período determinado en ley que garantiza al deudor un plazo máximo de cumplimiento de la obligación. Esta condición puede interrumpirse en caso de impugnaciones, de reposiciones de acto o de acciones de cobro. Es importante señalar la diferencia entre “prescripción” y “caducidad”, ya que aunque este último concepto es motivo de impugnación y puede suspender el cobro, debe ser derivado de una instrucción judicial de un litigio de fondo.

3. Diferencia entre “prescripción” y “caducidad”

La prescripción es una acción y una acepción que pueden hacer valer los contribuyentes en contra del fisco, y éste, a su vez, en contra de los contribuyentes. Por el contrario, la caducidad otorga una acción y una excepción exclusivamente a los contribuyentes ante el fisco.

Mientras el plazo para que se consume la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro notificada por el acreedor al deudor, o bien por el reconocimiento expreso o tácito que este último formule respecto de la existencia del crédito, la caducidad por su misma naturaleza no puede estar sujeta ni a interrupción ni a suspensión.

Mientras que el cómputo para que se consuma la prescripción se inicia a partir de la fecha de exigibilidad del crédito del que se trate, el cómputo para que se consuma la caducidad se inicia a partir de la fecha en que nazcan las facultades de las autoridades fiscales.

Otra forma, es el de la insolvencia del deudor, cuando ésta es totalmente comprobada, a través de los medios que la ley disponga. La incosteabilidad de cobro de adeudos para la Administración Tributaria puede ser otra razón de finiquito de créditos fiscales. Otros esquemas generalmente aceptados en la legislación tributaria en este sentido, es la condonación de ciertas partes de la deuda, la compensación, la extinción por fallecimiento y una práctica funesta para los países desarrollados, muy común en América Latina, las amnistías fiscales.

4. Facilidades de pago

En la generalidad de la legislación tributaria latinoamericana, se incluyen facilidades de pago o aplazamiento de deuda; básicamente hay dos tipos: los pagos en parcialidades o fraccionados y el diferimiento del adeudo. En la mayoría no se incluyen impuestos trasladados o retenidos y usualmente debe garantizarse el monto de la deuda. Cuando se deja de cumplir, el total del adeudo es exigible de inmediato y siempre se causan recargos y en su caso, actualizaciones.

5. Garantías

El esquema de garantizar un adeudo no firme, se ha disminuido notablemente de las legislaciones fiscales latinoamericanas. A excepción de Guatemala y México que exigen garantía para el caso de impugnación de algún adeudo, ya sea ante la propia autoridad administrativa o a través del procedimiento contencioso, el resto de países de América Latina no utilizan esta forma en esos casos. Por lo anterior, las garantías ofrecidas se reducen a los pagos fraccionados en algunas legislaciones y a operaciones de comercio exterior.

Las garantías obtenidas a través de embargo, que son las más comunes, son preferentes ante cualquier otro acreedor en caso de hacerse efectivas, a excepción de las hipotecas inscritas previamente, juicios de alimentos y los juicios laborales.

Los principales tipos de garantías que se manejan en las diferentes legislaciones fiscales de América Latina son: fianza o carta de crédito, prenda o hipoteca, bienes o derechos y depósitos en efectivo.

6. Procedimiento coactivo

Cuando no se liquida un adeudo en los plazos normados por ley y se genera una liquidación, ésta debe notificarse legalmente y en un plazo no mayor del que caduquen las facultades de la autoridad liquidadora. Si no se paga, conviene o impugna en el plazo establecido, se inicia con el procedimiento de apremio.

7. Título ejecutivo

Dicho título debe contener, al menos, la fundamentación legal del acto y la motivación del mismo. El concepto, importe de la deuda y período a que corresponde; la referencia al documento que determinó la deuda; el nombre, apellidos, razón social o denominación y domicilio del deudor y, en su caso, número de identificación fiscal; el requerimiento al deudor para que efectúe el pago, así como el apercibimiento al mismo que de no efectuarlo se iniciarán las actuaciones para el embargo de sus bienes. Habrá de incluir la identificación y firma del órgano competente para emitir el título ejecutivo de quien lo

notifique; la liquidación, en su caso, de los cobros accesorios y la fecha de la expedición.

8. Embargo de bienes

Una vez notificado el título ejecutivo y pasado el tiempo para realizar el pago, que puede variar de acuerdo con el país, la autoridad exactora procederá a embargar bienes o servicios suficientes para garantizar el interés fiscal. Las garantías embargables son las mencionadas en el apartado de las propias garantías. Es muy importante mencionar, que con base en el avance de la tecnología y el comercio, se han diversificado los tipos de embargo, incluyendo cuentas por cobrar, redes tecnológicas, concesiones, contratos, etc.

Así mismo, en el acto del embargo, se respetan los bienes inembargables, que consisten en el lecho, ropa y bienes mínimos para subsistir, libros y herramientas indispensables de trabajo, pensiones y sueldo mínimo para vivir, entre otros.

9. Embargo de cuentas bancarias

Las negociaciones en actividad, así como las cuentas bancarias, son embargadas a través de la denominada "intervención", que consiste en nombrar a un administrador suplente, que pueda realizar la labor de manejo de caja, salvaguardando los intereses del fisco, sin parar la operación del negocio. Algunas legislaciones consideran intervenciones en calidad de administrador total del negocio.

Los bienes o servicios a embargar, generalmente son efectuados en el orden de su conversión a líquido; esto es, con base en su facilidad de comercialización o cambio, por lo cual las fianzas, los bienes inmuebles y los depósitos en efectivo, tendrán supremacía sobre lo de difícil realización.

La garantía embargada quedará en depósito de la Administración Tributaria, y en caso de que por su propia naturaleza no pueda ser así, el deudor quedará como depositario, apercibido de incurrir en caso penal de hacer uso de la garantía inadecuadamente.

10. Remate

Una vez en poder de la exactora la garantía del adeudo, y en caso de no ser liquidada en el período en que se prepara el remate y la realización de dicha garantía. En primer término, se contempla la fase de avalúo; esto es, dar por personal calificado, un valor que represente el monto en que se puede realizar el bien o servicio embargado. Debe dársele a conocer al deudor y en caso de discordia, a través de un tercero fijar una postura final. Posteriormente, se procede a la enajenación. Las legislaciones fiscales latinoamericanas engloban tres medios de venta: la subasta pública, el concurso y la adjudicación directa.

La subasta se trata de proponer públicamente la venta, partiendo de un precio mínimo, y vender al postor que haga la mejor oferta. El concurso toma en cuenta las ofertas, pero adicionalmente la rapidez y las características especiales del lote a enajenar, se utiliza generalmente en bienes que pueden fácilmente descomponerse, o en los que crearían problemas en el mercado, así como bienes sumamente especializados. Finalmente, la adjudicación directa nace, cuando no se vendió el bien o servicio a través de los medios normados y generalmente se adjudica al propio Estado en un precio menor al valuado.

11. Algunas consideraciones

Dentro del proceso de cobro, hay que tomar en cuenta algunas características que contempla toda ley tributaria. En primer término, el contribuyente puede pagar en cualquier parte del proceso coactivo, mientras su bien o servicio no sea vendido o adjudicado. Así mismo, los costos derivados del proceso coactivo, siempre serán absorbidos por los deudores.

Un aspecto muy importante, es el del incremento de la litigiosidad a últimas fechas. Anteriormente hasta la década de los noventa, muchas legislaciones tributarias en el caso de recursos administrativos y contenciosos, no admitían impugnaciones al proceso de remate, tomando en cuenta que la Administración Tributaria u órgano facultado, había advertido

y dado a conocer en tiempo al deudor para interponer una controversia, y que en caso de quedar firme el adeudo por parte de la autoridad juzgadora, ya era un crédito cobrable. En la actualidad, salvo Ecuador, República Dominicana y Argentina, en América Latina puede impugnarse el proceso de cobro. Esta acción ha traído como consecuencia un exceso en tiempos de recuperación y un incremento de la tasa de no cobro.

Finalmente, en estas consideraciones se expone que las legislaciones tributarias admiten las denominadas “tercerías”; esto es, el derecho al reclamo por parte de un tercero perjudicado en el procedimiento de cobro coactivo, para lo cual deberá demostrar su interés jurídico en el asunto.

En cuanto a los procesos de quiebra, o liquidación total de los activos de contribuyentes deudores, el órgano cobrador debe estar presente en dichos procesos, para hacer válida la preferencia del fisco en su caso, y poder cobrar sobre el total a repartir o el producto de la venta. Es un hecho que en todas las legislaciones latinoamericanas se contempla esta acción aunque la prelación puede variar. Por otro lado, también hay legislaciones como la mexicana, en la que la propia Administración Tributaria puede promover un proceso de quiebra, denominado “concurso mercantil” a efecto de recuperar los créditos fiscales.

E. Resultados de recuperación de cobro en materia federal en américa latina

Existen pocos datos confiables de recuperación de deuda tributaria en los diferentes países de América Latina, a cualquier nivel, federal, estatal o municipal. Esta situación se debe a varios motivos; sin embargo, se exponen los principales seguidamente.

1. Poca recuperación por parte de los aparatos cobradores

Con el desarrollo de las jóvenes democracias latinas, la exigencia por parte de los ciudadanos de transparencia en las finanzas públicas, es cada vez más evidente y necesaria. En el caso de la cobranza, es más que obvio la poca importancia tradicional

que ha tenido, por lo cual, es importante y necesario retomar estas funciones para establecer metas que justifiquen la función y la apoyen a su consecución.

2. Exceso de litigiosidad que no permite contar con cifras reales de recuperación

Siendo un fenómeno no sólo de América Latina sino también mundial, el incremento en litigiosidad tributaria, debido principalmente a la resistencia al pago, el crecimiento de profesionales de la abogacía muy superior al crecimiento poblacional y al reforzamiento de la legalidad en los actos de la Administración Pública, ha creado un porcentaje bastante significativo de deudas controvertidas que si bien existen, tienen un valor de recuperación ínfimo. Ya sea porque al cabo que los juicios se terminan y por el pasar del tiempo son incobrables, o porque sencillamente el deudor desaparece en este lapso, aunado a la falta de eficiencia del órgano cobrador. Esta situación hace que el valor de la cartera sea irreal y la recuperación se refleje como paupérrima a comparación de la masa recuperable. Es por esto, que otra necesidad urgente, se convierte en valuar la cartera a su costo real y entonces contar con cifras reales de cobro.

3. Inoportunidad en el cobro

La cobranza debiera ser sobre las diferencias en las declaraciones; esto es, contar con los datos que permitan cruzar las cantidades que debieran ser enteradas, versus las realmente ingresadas. En Latinoamérica, al contar con pocas herramientas sofisticadas de cruzamiento, y al no ser economías bancarizadas al cien por ciento, crea que las grandes diferencias se encuentren a través de actos de autoridad. Estos actos, por tener tiempos normados legalmente, que aseguren no dejar en indefensión a los contribuyentes, son lentos y engorrosos. Esto genera, que en vez de que el cobro se dedique como en los países de la OCDE a diferencias inmediatamente detectadas, se enfoque a créditos generados ya en el pasado, cuya recuperación se complica por el paso del tiempo y el cambio de condiciones de cuando se efectuó la omisión a cuando se descubre. Por lo cual y aunque no es un tema exclusivo de cobranza, surge la necesidad de agilizar y contar con cruzamientos de

información mucho más eficientes y efectivos, que permitirá cobrar las diferencias tributarias cuando aún los contribuyentes están en activo.

Por lo anterior, con las cifras que se pudieron obtener a nivel federal, aunque escasas, sin embargo son suficientes para poder realizar un análisis.

Cuadro 2

RECUPERACIÓN DE LA CARTERA (porcentaje promedio) 2004-2007

	TOTAL RECUPERADO DE LA CARTERA	EN FORMA AMIGABLE	EN FORMA COACTIVA
Colombia	34,6	25,2	9,4
Nicaragua	16,6	9,7	6,9
Chile	13,2	9,9	3,3
Costa Rica	8,3	5,6	2,7
Argentina	10,5	N/D	10,5
Ecuador	8,5	N/D	8,5
Rep. Dominicana	8,2	N/D	8,2
Perú	4,3	N/D	4,3
Bolivia	2,4	N/D	2,4

Fuente: Servicio de Administración Tributaria de México, www.sat.gob.mx; Ministerio de Finanzas de Ecuador, www.mef.gov.ec; Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua, www.hacienda.gob.ni; Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, www.minhacienda.gov.co; Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Costa Rica, www.hacienda.gov.cr.

En cuanto a las cifras totales de cobro, destaca el caso de Colombia por eficiencia, y el caso de Brasil por poca recuperación.

En Colombia, el 73% de lo recaudado se obtiene de forma amigable, fundamentalmente por las técnicas persuasivas y de mercadotecnia que utilizan para cobro y que las contemplaremos más adelante como una buena práctica que puede ser implementada en el resto de los países de América Latina. Sin embargo, en cobro coactivo, de igual manera Colombia muestra un buen desempeño, sólo mejorado por Argentina. Esto significa que en definitiva, la cobranza coactiva siempre tendrá mejores resultados, cuando la cartera de adeudos está segmentada para recuperación. Esto es, el gran porcentaje y los adeudos más fáciles de cobrar, deben tener prácticas de recuperación menos agresivas que desgasten menos tanto al contribuyente deudor como a la organización. Así, los esfuerzos coactivos serán

selectivos para los casos en que el cobro amigable no dé resultados. En Colombia, definitivamente el proceso administrativo imprime mayor eficacia y mejores resultados, comparativamente evaluando la gestión con otros entes públicos que debían acudir a la jurisdicción ordinaria, hecho que originó que a partir de 2006, se extendiera a todas las entidades públicas que recaudan caudales públicos, la facultad administrativa coactiva regulada en el Estatuto Tributario.

Por el contrario, en el caso de Brasil, se conjuga tanto técnicas poco eficientes de cobro, como el hecho de que la función se encuentre en un organismo ajeno a la propia Administración Tributaria, lo que implica que el seguimiento y esfuerzo sea menor comparativamente. ¿Por qué podemos afirmar tal efecto?, sencillamente porque Brasil es el país de América Latina que tiene mayor presión fiscal, con datos a 2005 del orden del 35% del PIB, único

país que se compara con los de la OCDE en sus niveles de recaudación de contribuciones y la diferencia contra el cobro de deuda fiscal es notable. Esta brecha habla de que la experiencia de la Administración Tributaria, no se ha reflejado en la administración de la deuda tributaria. Como información adicional, a 2008 Brasil contaba con una deuda acumulada de 381,32 billones de dólares americanos, conformada por 8,5 millones de créditos de 2,95 millones de deudores, de los cuales, el 98% se encontraba en cobranza por el poder judicial con más de cinco años, y con un tiempo promedio de resolución de controversias, de 16 años.

Concluyendo, el promedio de recuperación de la cartera de adeudos fiscales en los países latinoamericanos es baja, una media de 9,94% a 2007. Sin embargo, se vislumbran medidas de cobro dentro de las administraciones tributarias que han logrado incrementar notablemente sus resultados, las que procederemos a exponerlas brevemente.

F. Principales problemas y mejores prácticas para el cobro de adeudos fiscales en los diversos países de América Latina

En el apartado anterior, observamos cifras contundentes que nos dan una idea del desempeño de los aparatos recaudatorios de deuda tributaria en una muestra representativa de los países latinoamericanos.

Es claro que nuestros países se caracterizan por una falta de recursos económicos para impulsar el desarrollo, y esto lleva a tener aparatos gubernamentales poco eficientes, aspecto fundamental de comparación contra los países desarrollados. Esto es, los países de la OCDE, exceptuando México, se caracterizan por administraciones tributarias bien conformadas, a la vanguardia y con los recursos necesarios para recaudar los ingresos necesarios para el gasto gubernamental. En el otro lado, nuestras administraciones tributarias, si bien en constante evolución y con un activo humano impresionantemente eficiente, carecen de todos los recursos necesarios para que de manera sistematizada, efectúe las labores de recaudo sin emplear técnicas de op-

timización. La necesidad de “hacer más con menos” nos lleva a contemplar las mejores prácticas que se han desarrollado en los países hermanos, y que han dado resultado satisfactorio, así como reconocer las áreas de oportunidad para que, dentro de los grandes planes de modernización, se contemplen diversas soluciones.

Existen muchas similitudes tanto en la problemática como en las mejores prácticas dentro de las administraciones tributarias de América Latina. En el caso de la problemática, se destacan los siguientes:

- Falta de personal.
- Carencia de colaboradores con el perfil adecuado y experiencia en cobranza.
- Exceso de carga laboral versus capacidad instalada.
- Alta litigiosidad.
- Leyes no adecuadas a la realidad tributaria.
- Ausencia de legislación que criminalice la falta de pago.
- Falta de segmentación de cartera.
- Excesivos plazos que conllevan a la no localización del deudor.

Y en el caso de la Administración Tributaria que carece del sistema administrativo, la necesidad de recurrir a una autoridad externa a la tributaria, para poder llevar a cabo el cobro de adeudos fiscales.

En el caso de las mejores experiencias, observamos que coincidentemente, la utilización de la cobranza persuasiva a efecto de seleccionar mejor los casos para aplicar el cobro coactivo, es una de las prácticas más asertivas.

El embargo de cuentas bancarias, la aplicación de fianza obligatoria para entablar una controversia y el sistema de detracción, destacan como buenas prácticas que aseguran el interés fiscal. Sin embargo, la utilización de amnistías fiscales, programas de condonación o similares, aunque han sido expresadas como un buen elemento para lograr la recuperación de adeudos fiscales, es un arma de dos filos; ya que, por un lado, efectivamente provoca que se recuperen cantidades que de otra manera jamás hubiesen sido recuperadas por lo excesivo que se convierte el

adeudo, derivado del incremento de actualizaciones y sanciones, pero, por otro lado, desmotiva el puntual cumplimiento del contribuyente.

Estas amnistías, es importante señalar, son resultado de contar con cartera de adeudos muy altas y no depuradas con antigüedades de hasta veinte años, que por su propio origen, aunado a la condición del deudor después de tanto tiempo que ya no será la misma que en el momento de la infracción, no han sido canceladas en los porcentajes que se deben. Esta situación acarrea que por no mantener las deudas fiscales en un nivel manejable y cobrable, por motivos de falta de regulación legal, se incrementa en proporciones exorbitantes con relación a la propia recaudación, lo que genera que no se cuente con el ánimo político de cancelar lo incobrable, y se repita el círculo vicioso.

1. Aspectos para considerar

Es una realidad y petición del ciudadano cumplido, que se le brinde trato diferenciado al contribuyente ejemplar del incumplido. Independientemente que sea servicio o control, en una situación ideal debiera diferenciarse la forma de relacionarse con el contribuyente que paga, con el que intenta pagar pero pasa por una situación difícil, con el que no sabe cómo pagar y con el que no quiere pagar o incluso trama fórmulas de no pago.

Los estados latinoamericanos en su mayoría, no cuentan con recursos de sobra en sus aparatos gubernamentales y tienen y deben optimizar con los que se cuenta, así como procurar incrementar la recaudación para lograr una mejora en condiciones de vida de los gobernados. En el aspecto del cobro del adeudo tributario, obtener esta división o selección de esfuerzos dirigidos para realmente lograr proyectar la percepción de atención, en un cierto tipo de contribuyente, y de riesgo en el otro extremo, optimizando recursos, es lo que nos lleva a replantear los esquemas de recuperación.

Nuevamente se menciona la importancia de cerrar el ciclo inspector, que genere en el contribuyente que no cumplió de manera correcta sus obligaciones fiscales, el pensamiento de que puede ser sor-

prendido, castigado y perder todos sus bienes y en algunos casos hasta su libertad. Inculcar estos pensamientos logrará a mediano plazo, una conducta social de apego a las leyes y de responsabilidad ciudadana, es decir, una conciencia de ciudadanía fiscal. A la vez, generará que el gobierno brinde mejores servicios al ciudadano y que éste, a su vez, pueda exigir mejores condiciones de vida y participar más activamente en la vida democrática.

Para cerrar el ciclo inspector, hay que mejorar las determinaciones de diferencias de impuestos, ya sea por métodos masivos a través de la revisión de las declaraciones presentadas versus sus obligaciones; a través del cruzamiento de lo declarado contra lo retenido o pagado por clientes y erogado a proveedores, o mediante medios intensivos de auditoría. Hay que fundamentar y motivar correctamente y apegado a derecho, brindar asesoría suficiente y necesaria para poder cumplir con las obligaciones fiscales, así como procurar medios de pago ágiles y accesibles para la ciudadanía. Al final, hay que cobrar lo que corresponda, devolver lo erogado de más y, por supuesto, rectificar, cuando sea necesario, las determinaciones o criterios de la autoridad.

Tradicionalmente en América Latina, se le ha dado mayor importancia a los procesos de revisión, rectificación por orden de autoridad y servicio, que a los de cobro, y esto ha generado que muchos evasores continúen realizando maniobras de no pago, al saber que hay un porcentaje mínimo de posibilidad de ser localizados y embargados en tiempo y forma. Esta situación revierte el propósito de cualquier acción revisora que descubran diferencias de pago, así como genera gastos irre recuperables invertidos en dichas revisiones.

Esta situación genera que se replanteen los métodos de cobro en nuestras administraciones tributarias de manera urgente; pues con la alta necesidad de recursos y las profundas crisis por las que se pasa continuamente, hay que hacer más eficiente la operación pública y obtener resultados tangibles.

Como primer punto, será muy importante replantearse cuál es el beneficio derivado de que la fun-

ción de cobro de créditos fiscales, se encuentre fuera de la Administración Tributaria. No cuentan con los datos del resto de las áreas sobre contribuyentes deudores, no cuentan con la experiencia y conocimiento del servidor fiscal que ha tratado con dichos contribuyentes. Adicionalmente, no existe un procedimiento lo suficientemente expedito que garantice el rápido cobro, sino que se somete a los procedimientos ordinarios. Así mismo, es una ventaja para el poder judicial, cuando no hay juzgados fiscales especializados, pues no congestiona la justicia ordinaria con estos procesos.

Como segundo punto, valdrá la pena analizar la diferenciación de los adeudos. Segmentar o clasificar pero enfocar diferentes esfuerzos de cobro, a diferentes tipos de adeudo. En este aspecto, enfatizar los esfuerzos en el cobro coactivo para los casos difíciles o de riesgo, y esto quiere decir, en darle la verdadera importancia de ser un elemento coercitivo de obtención del pago de una diferencia de impuestos y no una herramienta mal usada por algún órgano que tiene la atribución y que se aplica por igual a cualquier contribuyente, con la consecuencia de no ser aplicada correctamente.

Así mismo, es importante que en la ley, se le brinde al Estado supremacía sobre el interés particular en caso de controversia. Que se doten de garantías constitucionales tanto a los contribuyentes como a los órganos que aplican la ley; pues en casos como México, la legislación en un mismo caso, es mucho más suave con el contribuyente, que con la autoridad.

En cuanto a tecnología, los sistemas de tecnología de la información son, hoy día, las herramientas para poder controlar grandes bases de datos de forma eficiente, rápida, eficaz y sin discrecionalidad o conductas no deseadas. Facilita administrar grandes volúmenes sin error y pueden desarrollarse para las necesidades de la propia organización. Mientras una función esté más tecnificada, menor margen de error habrá.

Nuevamente se reitera, que el factor de personal en nuestros países, es el punto más fuerte con que cuenta una Administración Tributaria. El capacitar-

lo, que cumpla el perfil, apoyarlo, motivarlo y darle confianza, será básico para que la cobranza coactiva funcione.

Hay más elementos como el recurso material, los medios (certificaciones, patentes), y todo este tipo de apoyo debe ser considerado para lograr los resultados obtenidos.

Concluyendo, sin procesos que ejemplifiquen, no hay cambios de conducta, y el cobro coactivo es la herramienta coercitiva más eficaz con que puede contar una Administración Tributaria para hacer valorar al incumplido, la gravedad de su conducta.

Por otro lado, es un hecho que una de las mejores prácticas de los países de la OCDE, es mantener cifras de deuda tributaria bajas a través de la depuración anual de adeudos incobrables. Esta incobrabilidad deriva de la no localización del deudor, desaparición de bienes con los que se pueda cobrar el adeudo y costo mayor de recuperación que del recuperado, básicamente. En nuestros países se asocia una razón muy poderosa, y es la incobrabilidad por el tiempo transcurrido.

¿Qué hacer entonces? Por supuesto que se debe partir de un análisis con el mayor número de datos posibles, para, por un lado, determinar la cartera incobrable; toda deuda no posible de cobrar por aspectos legales, cancelarla y la no posible de recuperar por otros motivos, separarla, y cruzar ésta contra los contribuyentes aún activos y con otros adeudos, para que en su caso, se mantenga en un sector aparte de investigación pero no en la cartera activa.

Adicionalmente, el total de créditos fiscales con que cuente un órgano exactor, para poderla administrar mejor, debe acumularse por contribuyente; esto es, acumular en una sola cuenta, el total de adeudos de un solo deudor. No todas las administraciones tributarias manejan este esquema, y al requerir varias veces al mismo deudor, por un lado, se multiplican los esfuerzos desperdiciados y se pierde el conocimiento del contribuyente. Los países con mejores resultados en nuestro continente hispano, manejan este tipo de forma de trabajar, al igual que los países

desarrollados. Incluso el Reino Unido, que recientemente fusionó sus dos administraciones tributarias (la que administraba impuestos directos y la de indirectos) en una sola, y por lo tanto, tiene dos bases de datos de cobro con iguales contribuyentes; estableció como prioridad en su último plan de trabajo, unificar dicho padrón para no duplicar esfuerzos de cobro.

A esta cartera, como hemos visto, las administraciones tributarias modernas buscan optimizar a través del desarrollo de herramientas de riesgo, que segmenten los adeudos por importancia con el objeto de diferenciar técnicas de cobro. Segmentar la cartera consiste, en su aspecto más básico, en dividir la misma en adeudos fiscales cobrables y no cobrables; los cobrables, fragmentarlos en fácil recuperación o poco relevantes y los de difícil recuperación o relevantes, disminuyendo de esa manera el desgaste innecesario para su recuperación. Por supuesto que la segmentación puede abarcar tantos grupos requiera la organización. En Dinamarca, por ejemplo, se crearon cinco segmentos, pero dependerá de la capacidad establecida.

Nuevamente mencionamos que el embargo es una herramienta por excelencia, y a través de ella se pueden confiscar bienes muebles e inmuebles, dinero, prendas, inversiones, cuentas bancarias en general, cuentas por cobrar, licencias, patentes, concesiones, autorías, marcas, derechos, en general todo activo realizable.

En el proceso coactivo de recuperación, varios países han impuesto diversas medidas además de las mencionadas anteriormente, como:

- Restricciones para viajar fuera del país.
- Cancelar licencias del negocio.
- Clausurar el negocio.
- Responsabilizar solidaria o subsidiariamente a los socios o gerentes de la negociación.
- Inscribirse como segundo deudor en bienes que ya se encuentren embargados por terceros como garantía. Esta medida debe reforzarse legalmente, con la prioridad del Estado sobre deudas con acreedores al menos en cierto tipo de adeudos. Generalmente, el Estado es prefe-

rente sobre los demás acreedores, a excepción de los de seguridad social, manutención e hipotecas.

- Quiebra. Determinar la insolvencia al pago de cualquier adeudo, y la autoridad conformarse como liquidador del negocio, a efecto de repartir la masa restante de activos entre los principales acreedores.
- Acciones de embargo llevadas a cabo por agentes fiscales con poder de negociación. Esto es, al momento de realizar la diligencia, poder convenir con el contribuyente o trasladarlo a la instancia correspondiente para tal efecto, en cuanto a facilidades de pago o plazo adicional, aunque lo recomendable es agotar esta instancia anterior al embargo.
- Obtenerle al contribuyente una línea de crédito bancaria y embargar el préstamo que cubra el adeudo.
- Embargo en personas físicas, de parte de su sueldo a futuro, mientras no perjudique la subsistencia familiar del individuo a través de su empleador.
- Impedir realizar otras actividades en la propia Administración Tributaria necesarias para su negocio, como obtención de timbres, marbetes, permisos de importación o exportación.
- Impedir realizar otras actividades con las dependencias del gobierno, necesarias para su negocio, como obtención de permisos, concesiones, placas, autorizaciones varias.
- Prohibición de venta de inmuebles.

Además, para que exista una mayor posibilidad de éxito en la recuperación de adeudos fiscales, es básica la captación y cruzamiento de información dentro de la misma Administración Tributaria, como con otros organismos de gobierno y privados.

La disparidad de cruzamiento de información con la que puede contar una Administración Tributaria en el mundo, es enorme. Existen países que ni siquiera tienen integrados los diversos censos que elabora la propia Administración Tributaria en uno solo, como casos en los que están conectados los agentes fiscales desde su computadora, con diversas autoridades, instituciones bancarias y colegios o asociaciones privadas.

El requerimiento mínimo para poder iniciar el cobro coactivo de algún adeudo, debe ser el tener localizado al contribuyente para poder apersonarse en su domicilio y efectuar el embargo de lo que proceda o se pueda. Sin embargo, en la práctica y debido al tiempo en que se genera el adeudo y éste es llevado a cobro, muchos contribuyentes con conductas evasivas, se deslocalizan por diversos artificios y hay que efectuar otras medidas.

Este fenómeno de movilidad, ha provocado que los organismos cobradores, antes de iniciar el cobro coactivo, generen investigación previa del deudor contribuyente, que incluye desde sus datos particulares hasta sus posesiones o relaciones con terceros, incluso en otros países.

Hay una buena cantidad de fuentes de información sobre el contribuyente deudor, pero la efectividad va a depender del acceso al que se tenga a dichas fuentes y los productos que se puedan obtener. Los modelos de riesgo, en lo general, deben contar con toda la información posible generada dentro del órgano tributario, y de ser posible incorporarle la información externa.

La información obtenida, debidamente integrada y analizada en un área experta de cobro y de preferencia a través de modelos sistematizados, nos dará información para la localización del deudor o socios, el encontrar fuentes de cobro y allegarse de conocimiento del deudor. Si no se tiene un modelo de riesgo aún, manualmente nos brinda la posibilidad de formar un almacén de datos sobre el deudor, que permitirá enfocar las labores de cobro, de manera más expedita y asertiva. Si no se dota de información necesaria y suficiente al agente fiscal que va a ejecutar un crédito, equivale a efectuar una diligencia sin dirección y el costo de recuperación del adeudo se elevará.

La información tiene varios niveles:

Primer nivel, que es la información primaria o básica; es la que proviene de la propia Administración Tributaria. Dentro de la Administración Tributaria, es indispensable observar el comportamiento de pagos y su situación como contribuyente en primer término, ya que si es un contribuyente que no ha pagado

o declarado o se encuentra como suspendido desde hace algún tiempo, las probabilidades de recuperación disminuirán y la posibilidad de encontrar bienes al buscarlo, serán mínimas, por lo cual surgirá la necesidad de abocarnos a información adicional.

Este nivel de información es prácticamente accesible en todas las administraciones tributarias de América Latina, y si existen casos de falta de coordinación, deberá trabajarse sobre esa área de oportunidad. En España, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) cuenta con un sistema de información que contiene todos los datos sobre los contribuyentes de las diversas áreas que la conforman; el acceso a la información se restringe por niveles, pero los datos que se pueden obtener de primera mano, brinda al área de recaudación todos los datos de identificación del contribuyente deudor.

Los saldos a favor son básicos para poder, cuando es posible, efectuar compensaciones. Es importante mencionar en este rubro, que muchos países de la OCDE que ya tienen controlado el aspecto de previsión de saldos a favor, resultado del análisis del cruzamiento de información entre clientes y proveedores y la presentación de las declaraciones juradas, mantienen dichos saldos como “previsiones de pasivo”, es decir, como deudas a favor del contribuyente, y en caso de un crédito fiscal, se encuentran en posibilidades de ofrecer la compensación de oficio al deudor. En América Latina existen ya esfuerzos en Chile y México, entre otros países, que ya envían por vía electrónica la declaración prellenada jurada a personas físicas, para su ratificación o rectificación, además de cruzarse previamente con la base de datos de deudores.

En cuanto a operaciones de comercio exterior, como las de clientes, proveedores y empleadores, son fuentes indiscutibles de cruzamiento de información tanto para embargar mercancía, derechos, cuentas de clientes o apereibir a proveedores. Los estados financieros apoyarán en el análisis de viabilidad de pago.

En caso de ser liquidadas, la información que el personal inspector se allegó, puede ser crucial para

localizar a un contribuyente perdido y, por supuesto, dará luz sobre la cobrabilidad del adeudo.

Punto aparte dentro de este apartado, consiste en los acuerdos de ayuda internacional. En la Unión Europea, así como con los Estados Unidos y otros países de la OCDE que tienen convenios internacionales para evitar la doble tributación, y con base en la gran interactividad de su comercio, se han incluido algunas cláusulas de apoyo en cuanto a cobro de adeudos. En América Latina no hay ni un solo acuerdo en este sentido. El país que más ha firmado convenios de este tipo es México, y en ninguno de los mismos se contempla apoyo alguno en cobro de créditos fiscales. Por lo cual, no debe olvidarse este aspecto tan importante y sobre todo con la evolución de los tratados de libre comercio. Esto es, resulta fundamental a mediano plazo, que se incluya este tipo de estipulaciones, pues podría ser una salida para el contribuyente deudor.

El segundo nivel corresponderá a las propias oficinas gubernamentales. Este nivel es segundo en complejidad en América Latina, derivado del atraso de la mayoría de los catastros y registros de nuestros países. Sin embargo, es una herramienta fundamental que debe ser agilizada, desde el momento en que si no se localiza rápidamente bienes del deudor, ya que hay riesgo de venta o traspaso de los mismos. Un proceso de cobro coactivo entonces, sin apoyo de las mismas oficinas gubernamentales sobre información de posesiones, permisos y concesiones, será mucho más lento en su desarrollo y podrá perder el factor sorpresa. Por el otro lado, a pesar de los atrasos o falta de coordinación con dichos órganos, es un área de oportunidad mucho más fácil de trabajar al ser parte del propio Estado rector.

Las relaciones con otros ministerios del gobierno, como de Comunicaciones, Economía, por mencionar algunos, brindan apoyo al cruzar los censos de deudores versus los concesionarios, poseedores de permisos o estímulos, ya que por supuesto hay una gran gama de datos que nos pueden apoyar, al brindar opciones de embargos sobre servicios o bienes gubernamentales, independientemente de que sean realizables o no, son muy significativos para el deudor.

En el tercer nivel se encuentran las instituciones externas, destacándose las instituciones financieras. En una economía bancarizada como en la mayor parte de los países de la OCDE, la información de cuentas bancarias del contribuyente es la segunda fuente de información, la más ágil y la más certera para efectuar embargos. La relación con notarios o fedatarios públicos es básica para evitar conductas de cambio de bienes, adicionalmente que la fe pública se las ha dado el Estado. Las relaciones con despachos y firmas se han vuelto cada vez más importantes. Por un lado, son consultores de los contribuyentes y muchas veces es más fácil tratar con ellos que con el sector a quien asesoran en todos los aspectos tributarios; y, por el otro, pueden proporcionar datos sobre los deudores.

Las sociedades que registran deudores privados, medidoras de riesgo o buró de crédito, por el lado de la información pueden dar datos adicionales sobre domicilios y antecedentes, adicional que a contrario sensu, registran a los deudores del fisco, al menos, para advertir a los entes que brindan crédito de que se trata de un deudor fiscal y que se acerque al pago.

Existen países que utilizan consultorías externas para segmentar, clasificar e investigar contribuyentes deudores. Como ejemplo se menciona la empresa Experian, que es una compañía investigadora de riesgos, que trabaja con la Agencia Británica (HMRS), a efecto de brindar expedientes sobre los deudores a cobrar. Por supuesto que el recurrir a consultores o hacerlo con subsistemas desarrollados en casa, resulta lo mismo, pero la intención es contar cada vez más con datos correctos y al día sobre los contribuyentes que adeudan al fisco.

Concluyendo, la diversidad de actividades de comercio, movilidad de trabajo e incremento en litigiosidad con el consecuente aumento de firmas que maneja la legislación tributaria, o mejor dicho, utiliza cualquier recoveco de la misma para que el cliente pague lo menos que pueda de contribuciones, ha creado la necesidad de allegarse de información asertiva y rápida sobre los sujetos que tengan adeudos al país a efecto de actuar en conse-

cuencia a sus actos de la manera más expedita. Esto nos lleva a requerir de contar con sistemas de datos que den certeza, sean eficientes y su costo se justifique. De no contar con ellos, es necesario para una buena estrategia de cobro coactivo, encaminarse a tenerlos, lo que redundará en un efecto de riesgo al contribuyente con conductas no deseadas y cerrar el ciclo de la revisión, conformando una maquinaria coactiva verdaderamente eficaz.

2. Organización, capacitación y entrenamiento

El activo más importante de cualquier órgano exactor, es su personal. Podrá contarse con la mejor infraestructura, pero sin el personal adecuado no tendrá la efectividad deseada. Al contrario, podrá tenerse la peor infraestructura, pero con el personal comprometido de alguna manera funcionará.

Se ha hablado del problema de la subvaluación del área de cobranza gubernamental, y eso incluye a todos los aspectos con que se trabaja.

Contar con una organización sólida, dentro de la propia Administración Tributaria dedicada al cobro, garantizará sinergia de las áreas que conforman dicha Administración, enfocadas a un solo objetivo: incrementar la recaudación. Contar con las facultades completas de cobro, es decir, tanto persuasivo como coactivo, provocará el mismo efecto.

Hemos visto que la información base está relacionada, el propósito de generar riesgo va concatenado desde el registro del contribuyente, su asistencia, inspección y cobro. Partir el proceso, parte el resultado. Alinear procesos a las funciones que debe tener una Administración Tributaria garantizará eficiencia de recursos y evitará dobles y triples acciones o filtros sobre las mismas acciones. Hemos visto con números los resultados de la Administración que tienen estas funciones integradas, y las que no, por lo cual resultan más que aconsejables el unificar esta función al resto de la Administración, con el mismo peso, importancia y nivel, que cualquier otra área. Adicionalmente, la cartera de créditos en algunos países es tan fuerte como para variar la recaudación de varios ejercicios. La tendencia unificadora mundial tiene su razón de ser y en tiempos de crisis

en los que hay que optimizar recursos, resulta indispensable unir esfuerzos.

Por lo anterior, hablaremos de que una organización ideal de cobro debe formar parte de la Administración Tributaria, trabajar con la cobranza persuasiva y coactiva, podrá tener dentro de la misma varias especialidades, esto es, alinear la estructura a deudores significativos o no, por montos o por sección de riesgo. Esto es, una misma estructura de cobro, puede y debe dedicar a ciertos grupos más especializados, al cobro de los adeudos de los grandes contribuyentes o casos especiales, que generalmente están mucho más asesorados y preparados que el deudor común. En complemento, grupos para el cobro del resto de los adeudos. En función del riesgo, los grupos con más conocimiento, coaccionar a los contribuyentes de mayor riesgo y viceversa. En Canadá e Irlanda, dependiendo de la gravedad que tome el caso, se asignan a grupos de cobro más especializados, para no desviar recursos y lograr mayor eficiencia en estos casos.

Para tal efecto, la organización ideal debe contar con grupos especializados en su función. Nuevamente haciendo referencia a los países de la OCDE, el personal de cobranza debe tener un perfil alto, manejo de legislación fiscal, análisis financiero, negociación, manejo de conflictos, técnicas de interrogación y obtención de información. Adicionalmente, conocimientos de tecnología de la información, liderazgo en su caso y honestidad.

El personal con mejor resultado en dichos países, ha sido el que ha estado en las demás áreas de la Administración Tributaria, lo que les da un conocimiento general de la proveniencia de los actos, ya que en la fase de cobro, hay que conocer inspección, litigio, orientación y cobro. No quiere decir que no pueda reclutarse personal externo, pero llegan con la desventaja de desconocimiento del sistema y en el área de cobro coactivo es básica, pues significa el fin del ciclo.

La capacitación debe versar sobre aspectos técnicos, negociación y trato al público. La imagen es vital. Realizar un embargo con actitud prepotente o débil, áspera o mal presentado, siempre provoca-

rá reacciones adicionales a las que de por sí causa un embargo. La prudencia y habilidad de convencimiento resultan necesidades básicas.

El entrenamiento debe ser en campo y contemplar curva de aprendizaje. En los países desarrollados, ésta tiene un promedio de tres meses; en América Latina no se maneja, con la consecuente pérdida de esfuerzo en actos realizados erróneamente. La capacitación y el entrenamiento deben ser considerados una inversión y no un gasto. La constante actualización, una necesidad y el intercambio de mejores prácticas, una función común.

Para finalizar, el aspecto de motivación y remuneración es tan importante como sus metas. La función de cobro coactivo refleja la imagen de la organización exactora, la conducta, los resultados, son los que se ven hacia afuera, ya que no son funciones internas; por lo cual, una remuneración digna que no provoque conductas de otro tipo, motivación por la productividad y en lo posible incentivos económicos sobre lo recuperado de difícil localización, serán factores importantes para lograr resultados satisfactorios.

3. Aspectos diversos

Para concluir este apartado, que ha sido una vista rápida de las ventajas del cobro coactivo dentro de la Administración Tributaria y considerando que es un proceso básico para crear percepción de riesgo en el contribuyente incumplido, de igual manera debe ser una labor supervisada, planeada y medida claramente.

El uso de la tecnología de la información y desarrollo de sistemas de manejo de datos, segmentación de cartera y valuación de riesgos, es una herramienta que garantiza imparcialidad y resultados. Además, debe considerarse que sean sistemas que “aprendan”, es decir, que vayan modificando sus predicciones con el comportamiento del deudor que se vaya registrando.

En la actualidad, casi todos los países de América Latina cuentan, desarrollan o tendrán sistemas de redes neuronales de riesgo para fiscalización. ¿Cuál ha sido el resultado?, una baja recuperación de li-

quidaciones de auditoría, por no estar conectadas con la información de cobro, y por lo consiguiente, presencia fiscal negativa en muchos casos. He ahí la importancia de contar con bases de datos relacionadas y sistemas eficientes, el costo beneficio será enorme como lo muestran las cifras de la OCDE. Adicionalmente, las liquidaciones de auditoría infladas se pueden convertir fácilmente en deudas incobrables. Esto significa que se debe mirar la labor de la Administración Tributaria en forma integral, siendo la cobranza el último eslabón en el proceso; sin embargo, si el proceso mismo no es consistente y coherente, la labor de cobranza se dificulta. Es muy dado que en muchas administraciones tributarias la gestión de fiscalización a nivel de glosas, se vea considerablemente incrementada por sanciones y ajustes que no podrán ser posteriormente cobrados.

Otro aspecto fundamental y que ya ha sido tocado, es la adecuación de la legislación de cobro. Desde el aspecto organizativo hasta el análisis de las promociones adecuadas a la tecnología del siglo XXI es necesaria. Casi todas las legislaciones tributarias no admiten los correos electrónicos como medio de comunicación, mucho menos como notificación. Requerimientos excesivos, tiempos no adecuados, permisiones de controversias sobre cosas juzgadas, son algunos de los aspectos a analizar y proponer su cambio por parte de la Administración Tributaria, a través de su órgano de política tributaria. Los fundamentos y cálculos de recuperación es fácil obtenerlos y demostrar los ahorros que se generarían con la implementación de leyes modernas.

Una perspectiva que debe tomarse en cuenta para el control de esta función, es el de contar con indicadores para esta función. Los mismos deben estar apegados al proceso, enfocados al cliente y abarcar resultados tangibles y de percepción. Indicadores que sirvan para medir avances y corregir deficiencias, y no para evidenciar o justificar actuaciones.

Los indicadores deben estar en función de los objetivos superiores, pero consensuados con quien realiza la acción. Deben evolucionar, de una meta de recuperación, a la conducta que ha generado en el contribuyente, las acciones de cobro coactivo. Deben ser fáciles de obtener y marcar retos alcanzables.

Podríamos mencionar más aspectos importantes en este tema, pero lo fundamental es, finalmente, considerar los aspectos mínimos para lograr niveles de eficiencia en la administración de la cartera fiscal, a través del cobro coactivo.

G. Mejoras a futuro

Independientemente de lo mencionado en el apartado anterior, resulta indispensable para América Latina, efectuar cambios en la forma de trabajar el cobro de adeudos fiscales. Se derivan de la experiencia de países hermanos, así como de las mejores prácticas de los países de la OCDE, expuestas en este material. La urgencia de efectuar estos cambios, deriva de la poca efectividad de la manera de trabajar actualmente, en vista de los pobres resultados.

1. Depuración

En primer lugar, el principal problema del manejo de adeudos fiscales en América Latina, es el volumen de créditos a controlar. Dicha problemática genera incapacidad de recuperación por carecer de recursos suficientes, genera corrupción, prescripción, gastos y esfuerzos inútiles al no poder establecer medios de supervisión suficientes y necesarios para el manejo de la cartera. Los países de la OCDE nos han enseñado, que es mucho más fácil y controlable, depurar de manera anual los créditos que definitivamente no serán cobrados, para evitar grandes acumulaciones de basura en su masa cobrable. En contraste, en Latinoamérica se caracteriza por no afrontar esta problemática de manera definitiva, en virtud de qué significa disminuir cantidades de supuesta recuperación de presupuesto de ingresos y que dicha disminución sea tomada políticamente en contra de quien tome la decisión. Esta situación que ha crecido como bola de nieve, ya representa un serio problema para la contabilidad del ingreso público en nuestros países, pues aparenta ser un porcentaje muy alto de la recaudación de impuestos, cuando en realidad la parte cobrable no tiene relación con las cifras reportadas. Es así, que la prioridad número uno a futuro inmediato, es lograr la depuración de la cartera de créditos fiscales a niveles controlables.

2. Integración de créditos

De la mano con el punto anterior, tenemos que considerar que un mismo contribuyente puede tener varios adeudos y lo que es peor, en diferentes Estados. Esto significa que por motivo de la diversificación de actividades de un mismo contribuyente, puede tener liquidaciones de contribuciones diversas. Esta situación implica que al tener diferentes orígenes y tiempos, los adeudos de un mismo contribuyente se encaucen en caminos diferentes. Si bien, hay países en Latinoamérica que tienen mejores resultados que otros, éstos han depurado en lo posible su masa a cobrar y, sobre todo, han logrado en mayor o menor término, integrar en una cuenta al contribuyente. Por lo cual, la integración de los adeudos en una sola cuenta por contribuyente, resulta fundamental, tanto para el cobro como para la tarea de depuración. Esta acción evitará acciones repetidas, molestias innecesarias y, sobre todo, optimizar los pocos recursos con que se cuenten al realizar varias diligencias en un solo acto. Es por esto que al tiempo de depurar las carteras de cobro, resulta imprescindible que a la vez se efectúe una sola cuenta integrada por el contribuyente.

3. Cruzamiento de información con datos de la Administración Tributaria

Las bases de datos de los contribuyentes deudores, deben estar relacionadas con el resto de las bases de las diversas áreas que conforman la Administración Tributaria. Los diferentes censos relativos al tipo de contribuyente, auditados, dictaminados, omisos o cumplidos, con operaciones de comercio exterior, situación del contribuyente y sus obligaciones, entre otros, deben ser las bases de identificación del deudor. Tanto para sistemas elaborados de riesgo como para acciones manuales, el contar con datos certeros de localización, realización de actividades, quiénes son sus proveedores y quiénes sus clientes, cuánto declara o si se encuentra omiso, datos de los representantes legales o socios, son imprescindibles para ejercer la acción coactiva de cobro.

Por todo esto, todas las administraciones tributarias latinoamericanas deben prever contar a corto plazo, con una base que contenga todos los datos posibles

del contribuyente deudor, a efecto de planear la recuperación de los adeudos.

4. Obtención de información

Así como la información interna es básica para planear la estrategia de cobro, la información externa lo es para efectuar las acciones coactivas. Dicha información externa puede ser gubernamental o extragubernamental.

Información gubernamental, extragubernamental como los padrones de empresas, como pueden ser proveedoras de luz, gas, servicios varios, en su caso, también son excelentes fuentes de información. Los censos regionales de vehículos, propiedades, registro de comercio, de contribuciones estatales o municipales de igual manera brindan mucha información cierta y, sobre todo, actualizada sobre los contribuyentes deudores. Por último, se engloba todas las demás fuentes de información de padrones varios de contribuyentes, como pueden ser los que manejan los Ministerios de Economía, de Transporte, de Comunicaciones, etc., los cuales siempre tienen relaciones de contribuyentes que solicitan servicios, concesiones, etc., así como los de los órganos electorales, que en general tienen datos actualizados de localización. En el caso de personas físicas, la relación de pasaportes expedidos por la cancillería del país es básica para encontrar datos reales sobre este tipo de contribuyentes.

En cuanto a problemas característicos en América Latina por lo que no se logra la integración y el compartir la información de diversos padrones, entra el factor político; esto es, ciertas dependencias o municipios niegan la información a sabiendas que irá a parar a la entidad fiscalizadora, lo que puede ser una pérdida de imagen pública. En este tenor, habrá que explicar la ventaja que a mediano plazo darán los incrementos de contribuciones, a cualquier nivel de la nación y habrá que incrementar la conciencia del esfuerzo recaudador.

Otra parte de la información extragubernamental, se refiere a comparar cualquier padrón de organismos privados que cuenten con información sobre los contribuyentes deudores. Los más importantes

son los de las instituciones bancarias sin duda. Éstos son los que registran las cuentas de cualquier tipo que mantiene el contribuyente en general, con cualquier clase de institución financiera. Por supuesto, hay otras fuentes como sociedades o asociaciones, de las cuales puede obtenerse información sobre acciones propiedad del deudor, las compañías telefónicas y de servicios varios como recolección de basura.

Además, las relaciones tanto con entes gubernamentales como los privados, deben tender a estar conectadas de manera electrónica; esto es, desde la terminal de un ordenador de un agente fiscal, dependiendo del rango y función, debe tener acceso a estas bases de datos de forma inmediata, ya que en la cobranza coactiva, el factor tiempo es determinante del éxito en la exacción.

Todo esto nos lleva a plantear en un futuro próximo, la modernización de leyes y sistemas, a efecto de que la interrelación con fuentes de información y proveedoras de activos embargables, se efectúe de manera sistematizada y expedita. El costo que esto puede acarrear, queda plenamente justificado con el beneficio que genera y como muestra, tenemos los resultados de los países desarrollados, los cuales logran embargos casi inmediatos sobre cuentas bancarias y propiedades principalmente, logrando crear un verdadero sentir de riesgo por parte del contribuyente incumplido.

5. Creación de modelos de riesgo, segmentación de cartera, valuación

Hemos hablado varias veces de la necesidad de optimizar los esfuerzos de las áreas de cobro. Distinguir clases de adeudos entre los que son fáciles de cobrar de los que no, de los que son incosteables contra los que se espera una alta recuperación, permitirá enfocar los esfuerzos más agresivos y los mejores recursos hacia los adeudos que generen recuperación y riesgo. Estos esfuerzos pueden ordenarse gracias a los modelos de riesgo o en otras palabras, segmentar la cartera.

Así como en el área de inspección, las redes neuronales han revolucionado los esquemas de progra-

mación de inspecciones, dándoles certeza, transparencia e imparcialidad a los actos de auditoría, en el caso de la recuperación; estos modelos, por supuesto, tendrán efecto en una mejor recuperación y distingo de esfuerzos, evitando la imparcialidad y la falta de organización, al establecer caminos de acción para sectores.

6. Nuevo manejo de personal, perfiles, capacidades, capacitación e incentivos

Todas estas acciones que deben contar en un futuro cercano toda área de cobranza moderna, serán estériles sin un adecuado aparato de implementación. Un cuerpo de agentes fiscales con el puesto y el perfil adecuado, es la fuerza básica del éxito de cualquier área de cobro. Tener actitud.

Una nueva y moderna Administración Tributaria, debe contar con servidores públicos en vez de empleados, con líderes de proyecto en vez de jefes y con colaboradores en vez de subordinados. Cambiar los esquemas tradicionales de la imposición por el de la cooperación y contar con una cultura de confianza hacia las decisiones que tome el personal, que deben ser mejores a través del tiempo, la preparación y la experiencia.

Por otro lado, a tales responsabilidades debe haber una remuneración honorable y adecuada; por un lado, para evitar conductas indeseadas, independientemente que la honestidad es un valor, y por otro, para que sientan orgullo de pertenecer a su institución. El aspecto de capacitación continua, actualización y mejoras en la forma de trabajar, es y debe ser una obligación de cualquier área tributaria que quiera obtener buenos resultados. Para la mayoría de los países de América Latina, la capacitación fiscal tradicionalmente se ha considerado una pérdida de tiempo en vez de una inversión, debido al exceso de cargas de trabajo que conllevan a que dedicarle horas al estudio signifique restarle horas a la labor, lo que traerá como consecuencia trabajar períodos extraordinarios. Nuevamente se reitera en cambiar esta mentalidad por la de considerar este tiempo como una inversión de aprendizaje y que se reflejará en alto rendimiento, y considerar este tiempo en las metas individuales de cada colaborador;

es decir, establecer cargas de trabajo que sean realizables en el lapso laborable que excluya las horas de preparación y actualización.

Finalmente, un aspecto muy poco considerado, es el del aspecto de incentivar al trabajador. En el Reino Unido se otorgan incentivos económicos topados a grupos de trabajo que logran los mejores resultados, no de manera individual para provocar la labor de equipo. En Argentina, los agentes fiscales reciben honorarios con base en los litigios cobrados. Es decir, hay varios métodos de incentivar al personal y no necesariamente económicos. Becas, cursos, premios, reconocimientos, y por supuesto, incentivos económicos, son medios que deben ser normados y generalizados en las áreas de cobro modernas. Siempre el reconocimiento será parte integrante de la autoestima que provoca mejores resultados en nuestro trabajo.

7. Nueva organización

Dentro del paquete de modernización a futuro, la organización de cobro debe contar con descripciones de qué hacer para todo tipo de situación; es decir, no dejar a la discrecionalidad el actuar de los agentes fiscales. Esto provocará mayor certeza jurídica al contribuyente y uniformidad en el actuar de los cobradores que redundará en una mejor supervisión de desviaciones en el comportamiento.

Toda área de cobro debe contar con manuales de organización completos que definan a detalle las funciones de cada parte de la organización. Manuales de procedimientos claros, asequibles y completos, que signifiquen la guía en el actuar del agente en cualquier situación. Garantizar que como servidor público será tratado con dignidad y respeto a través de códigos de conducta y ética; y que él, a su vez, deberá hacer lo mismo, asegurar la equidad de género y la no discriminación a través de estos mismos medios, son básicos para contar con un área agradable de trabajo que haga sentir al agente orgulloso de pertenecer a la institución y, además, aumente su sentido de pertenencia.

Criterios únicos para su aplicación, establecimiento de canales de actuar claros, compartir la responsa-

bilidad y delegar la autoridad de manera responsable, regla básica de la administración de personal, debe ser la regla de oro en las organizaciones a futuro.

Finalmente, considerar procedimientos que sean perfectibles y que se retroalimenten a tiempo de los cambios, garantizará uniformidad al actuar. Contemplar todo tipo de situaciones, distinguiendo al contribuyente y capacitando al personal en trato. En el Reino Unido, en su página web de la Agencia Tributaria, la HMRS, dentro del Manual de Cobranza se puede encontrar definiciones de cómo actuar en un embargo, distinguiendo al contribuyente hasta por su edad. Esto es, no será lo mismo un embargo a una gente agresiva, que a una persona mayor que pudiera causarle daño de salud; definir hasta el último nivel posible el actuar, garantizará mejores resultados y unidad de procesos en cualquier parte del país en la misma función.

8. Planeación de acciones de cobro

Contando con todo lo aquí expuesto, es obvio que se requiere de una herramienta de coordinación de los recursos. El desarrollo de la “planeación en las actividades tributarias”, ha sido una actividad poco explorada en América Latina. Comenzó en el área de “inspección”, posteriormente en “inteligencia tributaria y lavado de dinero”, siempre conectadas a inspección; después en la de “asistencia al contribuyente” y en la actualidad se comienza a desarrollar en la de “cobro”.

Determinar la estrategia general de manejo de la cartera fiscal es el primer paso. En seguida, determinar las acciones que se requieren aplicar para dicha estrategia y plantearlas como procesos a los cuales darles seguimiento. Contar con fechas específicas y resultados medibles, debe ser la nueva forma de trabajo en cobranza tributaria.

La planeación de los procesos debe ser realizable, esto es, no plantear demasiados proyectos o que estén fuera del alcance de los recursos con que se cuenta. Deben estar alineados a los objetivos de la organización y, por supuesto, deben estarse valuando, corrigiendo en su caso o retroalimentando. En general, la cobranza, al igual que cualquier otra

función de la Administración Tributaria, debe ser sujeto de una planeación objetiva y con resultados.

9. Nuevos indicadores

Relacionándose directamente con el punto anterior, no hay proceso derivado de un ejercicio de planeación, que no sea medible. Se ha mencionado en varias ocasiones a través de este estudio, que los métodos tradicionales para medir los resultados de cobro, han sido los montos recaudados con relación a la masa por cobrar. Muchos países en América Latina no tienen ni siquiera controlado este aspecto, derivado de la falta de relación con el área cobradora, sistemas de contabilidad obsoletos y, principalmente, por la gran cantidad de adeudos a cobrar, que generalmente no están valuados de primera instancia.

10. Aspectos diversos

Hay otros aspectos a considerar a futuro que coadyuvarán a tener un aparato más eficiente de cobro de adeudos fiscales.

El primero de ellos, es la interacción con los grandes despachos de asesoría fiscal y firmas de litigio. Tradicionalmente, en América Latina, el trabajo conjunto entre estos asesores externos del contribuyente y la autoridad fiscal, ha sido poco productivo. Esto en función de la poca flexibilidad de la autoridad y la tendencia de los asesores a orientar hacia el menor pago, en vez del justo pago. Sin embargo, no hay que perder de vista que este tipo de despachos cada día son más importantes y globalizados. A la vez, cuentan con mucho más recursos para contratación y capacitación que nuestras áreas exactoras. Entonces, por qué no considerarlos una fuente de conocimiento y control auxiliar de los contribuyentes que recurren a ellos. En la actualidad, sólo los despachos contables para autodeterminación de contribuciones y los auxiliares en comercio exterior, son reconocidos por la autoridad hacendaria como agentes coadyuvantes en la recaudación, existiendo pocas legislaciones que los consideran responsables.

Las grandes firmas por lo general, cobran por sus asesorías y por supuesto el mercado es fuerte y

competido, factor en contra para provocar unidad con la Administración Tributaria. Sin embargo, el trabajo cada día se vuelve mayormente especializado y complejo, lo que implica también incremento de gastos. Con este motivo, resulta conveniente y aconsejable que las áreas que norman la actividad de cobro en una Administración Tributaria, se acerquen a estos asesores y medien condiciones que sean ventajosas tanto para sus clientes como para la autoridad, sin violar la legislación establecida. La labor de convencimiento, la apertura y cooperación son atributos necesarios para los servidores que realicen esta tarea; pero también es imprescindible el disminuir las diferencias de criterio y los incrementos de litigios, que acarrearán la pérdida de cartera de cobro.

La capacitación técnica, que ya se ha tocado en otro punto, debe referirse a la comprensión de la inviolabilidad de las garantías del contribuyente, y no sólo debe ser dirigida al personal de cobro, sino también al inspector al mismo tiempo y por igual. En este aspecto, también ha sido tradicional distinguir a estas áreas (inspección y cobro), no sólo por sus funciones y atribuciones, sino también por el método de trabajo. Esta situación genera conflictos en interpretaciones, incomprensiones al momento de efectuar el cobro y lo más peligroso, que los actos determinativos y lo de cobro tengan diferentes criterios de actuación. El que el personal sepa fundamentar y motivar perfectamente cualquier acto de la autoridad, en cualquier momento del ciclo tributario y que sean los mismos criterios, dará al gobernado certeza jurídica y forzará a la imparcialidad a los juzgadores y deberá, en consecuencia, provocar menor litigiosidad.

Ante el antiguo dilema de las administraciones tributarias en cuanto a ser proveedoras de servicio al contribuyente o ser controladoras de obligaciones fiscales netamente. También sabemos que en la actualidad, cualquier Administración Tributaria moderna incluye estos dos aspectos por igual en sus funciones, sobre todo en países donde hay poca conciencia fiscal y menor educación cívica como son los países en vías de desarrollo. Si bien, en el área de cobro existe la posibilidad, de acuerdo con los antecedentes del adeudo, de utilizar la cobranza

persuasiva para la recuperación de adeudos, y esta función se encuentra íntimamente relacionada con acciones de servicio; también se debe incrementar esta actividad en el cobro coactivo, aunque no con la misma dimensión. Históricamente han existido los contribuyentes deudores que deben porque no pueden pagar pero sí quieren hacerlo, los que pueden pagar pero no quieren hacerlo y los que no pueden ni quieren. En América Latina existe otro grupo igual de importante que deriva de las condiciones culturales de la región y que son los contribuyentes que deben porque nunca supieron qué hacer, muchas veces provocado por la misma Administración Tributaria que no se les acercó ni escuchó, o por fraudes de sus gestores contables o legales, independientemente que puedan, quieran o no quieran pagar. Entonces, el escuchar al deudor incluso en la etapa coactiva, considerar sus posibilidades, darle atención personalizada o la ayuda que no recibió en ocasiones anteriores, podrá y deberá en muchas ocasiones, provocar reacciones positivas al pago que finalmente es la intención de la autoridad exactora. En muchas ocasiones, el apoyo al contribuyente no sólo dependerá del personal actuante de cobro, sino también de las áreas especializadas en el asunto que se trate; por lo cual, en este aspecto, el del servicio, necesariamente se tendrá que instaurar un método eficaz y expedito de resolución de problemas en apoyo al personal cobrador. Esta acción de igual manera, redundará en mucha mejor imagen de la propia Agencia Tributaria, por un lado, y por el otro, en proyectar el perfil de conocimiento integral del contribuyente por parte de toda la Administración Tributaria.

Esta imagen de servicio puede lograrse a través de un grupo de atención o recomendablemente, a través de un solo agente fiscal tipo ejecutivo de cuenta bancario, que sea su enlace hacia cualquier departamento tributario, agente resolutor de problemas y, por supuesto, cobrador.

Otro aspecto básico a cuidar en un nuevo esquema de cobranza a futuro y muy ligado con el punto expuesto en el párrafo anterior, es la integridad de los componentes del área de cobro. Un aspecto es el cuidar, verificar, auxiliar en la actuación, y otro, el

perseguir o sacrificar al personal por la simple obtención de cifras. El aspecto anticorrupción en todos los países de América Latina, salvo contadas excepciones, es básico. Descuidarlo está totalmente fuera de la agenda y de discusión, pero el método debe ser imparcial, por sistemas, investigaciones ciertas y no derivado de percepciones. El investigar el modo de vida del personal actuante debe ser verificado, pero no publicado en países con alta criminalidad, a pesar de todas las teorías de transparencia que se apliquen. Habrá que tener cuidado en vigilar, pero a la vez cuidar la integridad del personal exactor. El nivel de transparencia del gasto, es un aspecto fundamental de las democracias, pero jamás debe poner en riesgo al servidor público. Por lo cual, es importante desarrollar técnicas de supervisión o vigilancia aleatorias de la conducta del personal, a la manera de América Latina.

Por otro lado, reiterar el aspecto de la garantía del adeudo en América Latina, resulta básica. El facilitar estas medidas cautelares sin normatividad interna que sólo multiplique las dificultades para el ofrecimiento y aceptación, creación de cuentas ante los bancos centrales u ofrecer líneas crediticias en coordinación con instituciones bancarias, son opciones que deben explorarse en un futuro, para garantizar el correcto cobro de adeudos fiscales, cuando procede el mismo.

Finalmente, hay que considerar que la globalización de la economía es la forma de capitalismo existente. El libre comercio ha implicado abrir fronteras y brindar apoyos nunca contemplados ni imaginados para provocar agilidad en la movilidad de las mercancías y servicios en importación y exportación. En este contexto, existen contribuyentes que se mueven fácilmente de país en país dentro de la misma región y, por supuesto, con el resto del mundo. En cuanto

a los contribuyentes deudores, no son la excepción. A efecto de deslocalizarse, muchos contribuyentes ya detectados y que evaden sus obligaciones de pago determinadas, utilizan las fronteras de fácil tránsito. Se destacan deudores que ya habían sido localizados incluyendo para casos penales; aparecen en otros países de la región con otros negocios e incluso con diferente personalidad. Por supuesto, este fenómeno sucede con y en todo el mundo, pero en América Latina ha sido lenta la integración como región con base en tratados internacionales. Por lo cual, tendrá que considerarse un trabajo exhaustivo de cooperación internacional en cuanto al cobro.

H. Conclusión

Este trabajo no pretende ser una biblia sobre cobranza de adeudos fiscales, pero sí brindar y compartir aspectos diversos investigados en los países de América Latina, ya que en la actualidad son muy pocos los trabajos tributarios enfocados a los países en vías de desarrollo. Y este hecho nos genera cometer el error de solamente compararnos con países desarrollados que han avanzado una gran brecha a comparación de nuestras naciones; sin embargo, también trata de recopilar las mejores prácticas de dichos países que pueden ser aplicados a los nuestros.

Finalmente, la intención de recaudar por parte de un organismo cobrador fiscal, es y será siempre el dotar de recursos suficientes a los órganos rectores para procurar desarrollo a los gobernados, a través de educación, servicios médicos, justicia y protección social, y la única manera sana de lograrlo, es con los recursos que aporte la sociedad en su conjunto, de manera equitativa y proporcional; y es en esta digna labor, que hay mucho por hacer todavía, por compartir entre naciones hermanas y de aprender.

Conclusiones

La primacía de las ciudades y la consolidación de regiones han incidido en la necesidad de configurar una política fiscal a escala local. La revisión de la experiencia de países como Brasil, Chile, México, España y Perú dejan un conjunto de lecciones para Bogotá que hay que aprender y desarrollar planes de mejoramiento, dentro de las cuales se destacan:

Para fortalecer el recaudo es necesario desarrollar un sistema eficiente en la administración tributaria, contar con un sistema tributario justo, racional y eficiente en el gasto, como lo señala Jesús Presa Leal, éstas son condiciones necesarias para garantizar mayores niveles de ingresos en las arcas del Estado. Conseguir una Administración Tributaria eficiente requiere de una planificación integral del conjunto de sus actuaciones, las cuales deben ser coherentes a nivel interno y congruente con los objetivos de la organización. Algunas prácticas implementadas en las entidades locales de España que han contribuido a lograr mayores niveles de eficiencia en el sistema tributario, han sido: 1. Alianzas institucionales, por medio de convenios, para mejorar la recaudación por vía ejecutiva de los tributos de las entidades locales; intercambio de información tributaria y colaboración en la gestión recaudatoria entre las diferentes entidades locales, y 2. Administración electrónica, que permita ampliar y mejorar la información sobre la gestión tributaria por medio de mecanismos como la subasta “on-line”, notificaciones electrónicas y el tablón virtual de notificaciones.

De acuerdo con Benjamín Shütz, en el caso de Santiago de Chile, para modernizar la gestión tributaria fue necesario: (i) alinear a la institución recaudadora de impuestos con la idea de elevar sustantivamente la eficiencia global del sistema tributario, (ii) colocar la gestión de riesgo como lineamiento principal y criterio ordenador de la Institución, lo que

resultó clave para la definición de los procesos de negocios, la organización interna, la asignación de recursos y el establecimiento de metas y programas; así como la definición de una relación nueva con los contribuyentes, (iii) utilizar el enfoque de gestión basado en la definición de procesos de negocios lo que permitió mejorar la productividad del Servicio de Impuestos Internos –SII–, cumplir las metas institucionales y reducir los costos de cumplimiento de los contribuyentes, (iv) facilitar el desarrollo de innovaciones en el entorno de un proceso de negocios, utilizando como base implementaciones exitosas, como fue en este caso, el sistema de control extensivo basado en lógicas de control, (v) abrir las puertas a emprendedores externos fue fuente de oportunidades de innovación y de reducción de los costos y plazos de adaptación e implantación.

Por otro lado, Fernando Barraza identifica como una práctica exitosa, el hecho de propiciar la inclusión digital de los agentes económicos a través del cumplimiento tributario electrónico, que permite a los contribuyentes no sólo aprovechar las ventajas del uso de Internet y de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en el ámbito tributario, sino también descubrir las potencialidades, ahorros y ganancias en eficiencia y productividad en la realización de sus negocios. Permitiendo, además, ir cerrando la brecha digital existente con países desarrollados, la que se considera expresión de subdesarrollo para los países.

Con la administración segmentada de grandes contribuyentes se busca, como lo plantea Jorge Trujillo, que las unidades de fiscalización estén organizadas en función de un tipo de contribuyente objetivo, propendiendo a la atención integral del contribuyente, buscando no sólo eficacia en el control, sino también mayor eficiencia permitiendo reducir los costos

de cumplimiento a los contribuyentes. Los grandes contribuyentes tienen características complejas de operación tanto por el volumen de transacciones, montos de recursos manejados y las estructuras de negocios que trascienden generalmente a las jurisdicciones locales. Las grandes empresas cuentan con sus propias áreas de impuestos encargadas de aplicar las políticas corporativas en materia tributaria, donde la creación de espacios de interacción entre la administración tributaria y los grandes contribuyentes representados en sus asociaciones empresariales y gremiales para el análisis conjunto de temas de incidencia tributaria son fundamentales, en la difusión de las políticas públicas y el fortalecimiento del cumplimiento voluntario.

El papel activo y participativo del ciudadano es una vía fundamental en el control de la evasión tributaria, como muestra de ello se presentó en el foro la Nota Fiscal Paulista (NFP) del Programa de Estímulo a la Ciudadanía Fiscal del gobierno del Estado de Sao Paulo. Con la NFP se reduce, de hecho, la carga tributaria individual de los ciudadanos, que reciben créditos al efectuar compras de mercancías en este Estado de Brasil. Al respecto, Luis Alpoin Freire señala que la Nota Fiscal Paulista estimula al consumidor a exigir el documento fiscal en sus compras, devolviendo a quien informa parte del impuesto pagado en la operación. El mecanismo cuenta con un plan de premios que el consumidor puede recibir como resultado de la participación de sorteos permitidos para estos eventos en la legislación del Estado. Con este mecanismo la administración tributaria ha logrado incrementar en un 22% el promedio del recaudo del ICMS (Imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços), en los sectores de la economía con la Nota Fiscal Paulista. En síntesis con el mecanismo no sólo gana la administración tributaria, sino también el ciudadano es beneficiario directo del programa, por lo que no sorprende que la Nota Fiscal Paulista cuente con los premios de E-Gov, de Excelencia en Gobierno Electrónico y el Effie Awards Brasil 2009.

Flora María Castillo trata un tema de la mayor importancia relacionado con la gestión de cobro y cartera. En ese sentido, la experiencia mexicana apor-

ta varias lecciones. Las administraciones tributarias tienen la responsabilidad de aplicar las leyes tributarias, de manera equitativa, general, transparente y garantizar los derechos de los contribuyentes. Así mismo, son organizaciones que deben ser eficientes, modernas, autónomas en sus decisiones administrativas y técnicas, con personal capacitado y adecuado, y que genere acciones que conlleven a elevar la recaudación a los niveles óptimos, combatiendo la evasión, elusión y fraude tributario, así como el contrabando. Para ello, se deben establecer controles sobre el comportamiento tributario, bien sea a través de revisiones masivas, revisiones intensivas, cruces de información, exigencia de pago de adeudos fiscales, además de proporcionar asistencia al contribuyente.


En las administraciones tributarias modernas es relevante la utilización herramientas e instrumentos innovadores para adelantar y ejecutar con celeridad el cobro de los tributos que garanticen la recuperación de la deuda tributaria. En este sentido, se puede utilizar como sugiere Alan Peñaranda los modelos matemáticos con la finalidad de que apoye las decisiones de planificación de cobranza, en forma automatizada y centralizada; identificando cuáles y cuántas deudas morosas o diligencias deben ser procesadas, considerando la probabilidad de pago de las deudas, que es determinada por la caracterización de éstas y la del deudor tributario, con la consecuente optimización de la utilización de los recursos. En este contexto se resalta el potencial de la minería de datos en la selección, exploración y elaboración de modelos predictivos tendientes a identificar contribuyentes con alta probabilidad de entrar en fraude cobratorio o en deuda tributaria irrecuperable y determinar las alternativas de acción frente a los diferentes deudores o deudas seleccionadas, se busca así que las administraciones tributarias puedan evaluar las decisiones involucradas en el proceso de planificación de cobranza bajo diferentes escenarios de disponibilidad de recursos y probabilidades de pago.

Ninguna acción de las descritas, surte el efecto deseado sobre la ciudadanía obligada, si no genera riesgo, tanto en el contribuyente cumplido como en

el incumplido que esté obligado a hacer frente a sus deberes tributarios. Y el riesgo se vuelve nulo cuando a pesar de que se descubre una omisión en el pago de impuestos, un contrabando o una falta de cumplimiento a las obligaciones tributarias no se sanciona. De ahí la importancia del tema de la cobranza de créditos fiscales. Es un tema de equidad tributaria el exigir al contribuyente que pague lo que adeuda al Estado, igual que aquellos con-

tribuyentes que cancelaron sus obligaciones en el momento oportuno. Una vez que se ha generado la deuda tributaria a favor del fisco, éste está en la obligación de recuperar dicho crédito fiscal como parte de la acción obligatoria de cualquier Estado. Paralelamente, la oportunidad de la administración tributaria en hacer efectivas dichas deudas, puede impactar en la conciencia y responsabilidad ciudadana en materia tributaria.





Mayores informes

Cámara de Comercio de Bogotá
Dirección de Estudios e Investigaciones
Teléfono: 3830300 Ext. 2740
asesorproyectos1@ccb.org.co

Conozca todas nuestras publicaciones en:
www.ccb.org.co

Secretaría Distrital de Hacienda
Sede Administrativa CAD
Carrera 30 No. 25 – 90
Sede Dirección Distrital de Impuestos
Av. Calle 17 No. 65 B – 95
PBX 3692700 – 3385000